

3 1761 11631006 1

Government
Publication

MÉMOIRE

CAI
YC2S
1988
F32

CHAL PERMANENT DE
ET DES FORÊTS
E SUR LE FINANCEMENT

NOVEMBRE 1987

Date:

INTRODUCTION

This submission is made on behalf of the 130,000 farmer members of Alberta Wheat Pool, Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba Pool Elevators through Prairie Pools Inc. (PPI).

More farmers failing to make payments
LEADER-POST Feb 17 1988



THE WESTERN PRO

Y, FEBRUARY 25, 1988

Survivors of depression say times are worse now

CROSSFIELD, Alta. (Star)
Frank Murdock was a teenager on his father's farm during the Depression, a subsistence struggle.

THE SENATE OF CANADA

Farmers in despair; expect to leave land
STAR-PHOENIX SEPT 19, 1987

Baisse anticipée du revenu net des agriculteurs en 1988
LA TERRE de chez nous

Monsieur,
Sujet: Etude sur le financement agricole
Je suis heureux de voir qu'il y a intérêt à étudier le problème agricole. Reste à voir si cette étude amènera des changements positifs pour l'agriculteur.
Le 7 octobre 1987

Crisis in agriculture growing more serious
The Guardian Oct 3, 1987

FINANCING THE FAMILY FARM TO THE YEAR 2000

Baisse de revenu des agriculteurs
Un document du MAPAQ indique que les agriculteurs subiront une baisse de 8,9% de leur revenu net en 1988.
LA TERRE de chez nous

REFONTE DU CRÉDIT AGRICOLE
La deuxième étape se poursuit
LA TERRE de chez nous

Farm income to drop
LEADER-POST Dec 16, 1988

THE AGRICULTURAL FINANCE PROBLEM IN PERSPECTIVE
by George L. Brinkman*

Farmers in Canada have experienced a very significant change in the financial environment in the past 10 years. During the 1970's, farmers typically experienced strong commodity prices, rapidly rising land values, and a growth oriented agriculture.

Loan program needs review
STAR-PHOENIX Feb 3, 1988

Farmers' paradox: going bust in good times
GLOBE AND MAIL Dec 26, 1987

Struggling farmers forced to pay up or lose their land
WINDSOR STAR Jan 21, 1988


Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry

La réforme fiscale du ministère des Finances
Les pertes dans l'entreprise agricole

APRIL 1988

abc
L'Association des banquiers canadiens
L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT AGRICOLE
Présentation au
Comité sénatorial de l'agriculture et des forêts
Le 24 novembre 1987

LE DROIT 13 AOUT 1987



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116310061>

CA1
Y/C 25
- 1988
F32



THE SENATE OF CANADA

**FINANCING THE
FAMILY FARM TO
THE YEAR 2000**

**Standing Senate Committee on
Agriculture and Forestry**

APRIL 1988

REPORT OF THE COMMITTEE

The Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry has the honour to present its

SIXTH REPORT

In obedience to the Order of Reference of Wednesday, May 6, 1987, Tuesday, December 15, 1987 and Tuesday, March 22, 1988 your Committee has proceeded to study Farm Finance—assessing current problems and considering policy and programs, and now presents its report.

Membership of the Committee

The Honourable Daniel Hays, *Chairman*

The Honourable E. W. Barootes, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Argue, P.C.	Olson, P.C.
Bielish	Phillips
Fairbairn	Riel, P.C.
* MacEachen, P.C. (or Frith)	Rossiter
Marchand, P.C.	Sparrow
* Murray, P.C. (or Doody)	Spivak

* *ex officio* Members

Note: The Honourable Senators Lefebvre, Macdonald (*Cape-Breton*) and Sherwood also served on the Committee at various stages.

Andrew N. Johnson

Clerk of the Committee

Orders of Reference

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Wednesday, May 6, 1987:

"The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Gigantès:

That the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry be authorized to examine and report upon Farm Finance to assess the gravity of the current problems facing the Canadian Agricultural Industry, to consider the degree to which existing government policy and programs have been successful in meeting their objectives, and to make recommendations on how to better meet the needs of the Canadian Agricultural Industry; and

That the Committee present its report no later than 31st January, 1988.

After debate, and--

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, December 15, 1987:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Lawson:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, 6th May, 1987, the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry, which was authorized to examine Farm Finance, be empowered to present its report no later than Thursday, March 31, 1988.

After debate, and--

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, March 22, 1988:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Fairbairn:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Tuesday, 15th December, 1987, the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry, which was authorized to examine Farm Finance, be empowered to present its report no later than Thursday, April 28, 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

TABLE OF CONTENTS

	Page
FOREWORD	xi
EXECUTIVE SUMMARY	xiii
LIST OF RECOMMENDATIONS	xvii
CHAPTER I - An Historical Perspective on Canadian Agriculture	1
A. A Brief History of Agricultural Markets	1
B. The History of Agricultural Credit	4
C. Farm Income in Canada: A Macroeconomic Approach	7
1. The Instability of Farm Income	8
2. Changes in the Value of Farm Assets	11
D. Farm Debt in Canada	16
E. An Overview of Farm Financing in the United States	22
1. Sources of Agricultural Loans in the United States	22
a. Commercial Farm Banks	24
b. The Farm Credit System	24
c. The Farmers Home Administration	26
2. A Comparison of the Farm Financing Crisis in Canada and in the United States	26
CHAPTER II - Federal Assistance to Agriculture	33
A. Federal Support Programs for Agriculture	33
1. The <i>Agricultural Stabilization Act</i>	33
2. The <i>Western Grain Stabilization Act</i>	34
3. The <i>Crop Insurance Act</i>	36
4. The <i>Western Grain Transportation Act</i>	37
5. The <i>Agricultural Products Board Act</i>	37
6. The <i>Advance Payments for Crops Act</i>	38
7. The <i>Prairie Grain Advance Payments Act</i>	38
8. The Dairy Support Program	39
9. The Feed Freight Assistance Program	40
10. The Special Canadian Grains Program	40
11. Farm Debt Review Boards	42
12. The Canadian Rural Transition Program	45

	Page
B. Federal Agricultural Credit Programs	49
1. The <i>Farm Credit Act</i>	50
2. The <i>Farm Syndicates Credit Act</i>	51
3. Shared Risk Mortgages	51
4. Commodity Based Loans	52
5. The <i>Farm Improvement and Marketing</i> <i>Co-operatives Loans Act</i>	53
6. The Federal Business Development Bank	54
7. The Small Business Bond Program	55
CHAPTER III - The Family Farm in the Year 2000	57
A. Scenario 1: Current Trends	57
B. Scenario 2: Desirable Trends	60
CHAPTER IV - Farm Lending and Government Policy	63
A. The Equity Financing Proposal	63
B. The Farm Credit Corporation	67
C. Farm Management Information	69
D. Secondary Agricultural Mortgage Markets	71
E. Decoupling	73
APPENDIX A - Table	75
APPENDIX B - Provincial Farm Credit Programs	77
APPENDIX C - List of Witnesses	87

Foreword

When the Committee first met to determine what special study it would conduct into the crisis facing Canadian agriculture, it became clear that we would be able to address only one aspect of the problem if we were to report within a reasonable time.

We decided that the most visible symptom of the crisis was the high rate of financial failure in the farm sector, along with the real and potential losses of farm lenders, particularly some government-owned lenders such as the Farm Credit Corporation and the Alberta Agricultural Development Corporation. Problems with farm loans, however, are not rooted only in the granting of credit or the realizing of assets given as security for that credit. They lie more in other countries' farm support policies, which have resulted in an unstable international economic environment for the agricultural sector. It was necessary, therefore, to consider farm debt problems in the broader context of agriculture problems generally.

The Committee is aware of the unacceptable social stress and disruption being experienced by farm families already in financial crisis and by those who see themselves being drawn into that situation. Policy makers have a duty to see farm families through these problems and to ensure that future policies minimize the risk of their recurring.

Canadian policy makers have traditionally supported the family farm but have not always been clear about what this support implied. In any case, governments have not expressly limited farm size as a policy objective. The farm population declined from 11.4% in 1961 to about 4% in 1986. It may be that the only common goal of Canadian policy-makers is that farms continue to be managed and, for the most part, owned by farm families.

This Report describes the expectations of various farming organizations for the future of the family farm. These expectations should assist policy makers to formulate and establish appropriate long-term objectives for Canadian agriculture. These objectives would include the retention of family-operated and, to a very high degree, family-owned

farms. These farms must be efficient and competitive enough to survive and prosper, with assistance from taxpayers and consumers in keeping with the value of agriculture to the economy as a whole.

The kind of agricultural production unit which will match this description has not been and will not be static. In addition, as larger units of production evolve, the viability of rural communities must increasingly be taken into consideration. The formulation of a national policy which would ensure adequate credit for the agricultural sector presents a difficult challenge. Such a policy must be flexible enough to accommodate the regional variations encountered in Canadian agriculture and at the same time must be fair to all sectors.

During its deliberations, the Committee obtained valuable evidence from meetings with farmers, governments, government agencies and the academic community. We are grateful for the comprehensive presentations by the numerous witnesses who appeared before us, as well as for the many written briefs solicited by the Committee's advertisement of August and September 1987.

This Report is the result of many hours of work by the Committee members and staff. We would like to thank Jean-Denis Fréchette and June Dewetering of the Research Branch of the Library of Parliament for their excellent research services, Sally Rutherford for her work in the early stages, the Clerk of the Committee, Andrew Johnson, for his efforts on our behalf, and Martin Dubé and June Murray for their editing expertise.

As well, we thank Barbara Reynolds and Jo Oberstar, of the Centre for Legislative Exchange, for arranging the Committee's October 1987 visit to Washington for briefings on U.S. agricultural society.

Daniel Hays
Chairman

Executive Summary

The agricultural industry, and the family farm in particular, is experiencing one of the worst crises in its history. What was expected to be a short-lived recession in the sector has become a major transition in the industry that is having economic, technological, social and political effects. The structure of the industry is being influenced by this transition; nevertheless, the Committee believes that the family farm can survive this crisis and will remain the primary unit of agricultural production.

In the industry, this crisis is being reflected in volatile incomes and record levels of farm debt. In 1987, net farm income, that is income from farming operations and appreciation/depreciation in the value of farm capital, in Canada reached \$5.6 billion, a slight increase from the 1986 level of \$5.5 billion. Most analysts agree that farm income remains at this level largely as a result of record levels of direct government payments to producers. In 1986, these payments, net of producer premiums, reached \$2.5 billion, representing 45.7% of net farm income.

Farm debt, in 1986, totalled \$22.9 billion, 38.6% of which was held by chartered banks, with a further 20.3% held by the Farm Credit Corporation. According to Agriculture Canada, approximately 22,440 farmers, or 12.5% of farm borrowers, were in financial difficulty in 1987; of these, 5,900 were in a non-viable position, 7,280 were in a deteriorating position, and 9,250 were financially vulnerable. With an unchanged government agricultural policy, some or all of these farmers may have to exit the industry as a result of the unmanageable debt burden.

The government annually commits significant funding to the agricultural sector under its various support and credit programs. A noteworthy program in this regard is the Special Canadian Grains Program. The Program, designed to ease the impact of the international subsidy war between the European Economic Community and the United States, paid \$1 billion to grain producers in 1987 and will pay \$1.1 billion to a broader range of producers in 1988. Important initiatives are also being made to help restructure the

financial position of farmers through the Farm Debt Review process. Should a farmer find that it is no longer feasible for him to remain on the farm, he can be recommended, by a Farm Debt Review Board, for assistance under the Canadian Rural Transition Program. This Program, which provides financial assistance, and personal and job counselling, is available to assist the farmer as he makes the transition from farming into another way of life. Both programs are being funded to 1991.

In formulating government agricultural policy, alleviating the short-term stress, as well as the long-term problems, of farmers, must be a policy objective. To ease the short-run stress being experienced by farmers, an interest-relief scheme that would allow write-down or set-aside of a farmer's interest charges would be an appropriate mechanism. The Farm Credit Corporation might be a proper agency to disburse the funds committed to any such scheme. Any recommendation by a Farm Debt Review Board, with respect to a farmer's eligibility for such relief, might be given some weight.

For the longer term, the development of a government-assisted secondary market for agricultural loans would enable lenders to provide farmers with longer-term loans at lower, fixed rates. In such a market, lenders would experience less risk, thereby encouraging lenders to enter into and compete in the agricultural loan market. Government involvement in this market could be achieved through the Farm Credit Corporation playing a role as insurer, for a fee, of the loans made by approved lenders.

The Government must allocate additional resources and create policies to further assist farmers developing the good management information they need to meet the challenges of today's agriculture.

In order that government funding made available to help those in need of credit assistance be allocated optimally, funds should be made available only to borrowers who demonstrate that they have adequate financial information on their operations upon which to base their management decisions. As well, government guarantees, which will allow the development of a secondary market for agricultural loans, should be made available only to lenders who show responsible lending practices and have, or are developing, properly-staffed farm lending departments.

In the future, "decoupling," or providing support to farmers in such a way that their production decisions will not be influenced, is a concept that will doubtless be of increased importance, in particular as the General Agreement on Tariffs and Trade discussions continue.

An agricultural policy that addresses both the short- and long-term problems facing farmers, then, might allow an enhanced role for the Farm Credit Corporation. The FCC, in addition to remaining an agricultural lender, could distribute funds committed to an interest-relief scheme, and act as the insurer of loans under a secondary market. As well, the Farm Debt Review Boards could play an increased role, both expediting the application process for farmers referred by them to the Canadian Rural Transition Program, and making recommendations to the Farm Credit Corporation about farmers' eligibility for assistance under an interest-relief scheme. The Committee is convinced that the implementation of such an agricultural policy will ensure the long-term survival of the family farm.

List of Recommendations

- I. Recognizing that aid will be necessary until the grain surplus and the price wars have ended, the Committee recommends that programs like the Special Canadian Grains Program be continued to enable producers to maintain both the Canadian share of the grain export market and a viable grain growing industry in Canada.**
- II. The Committee thus recommends that Farm Debt Review Panels maintain their role as mediators, but recommends that their mandate be enhanced, so that**
 - 1. Panels have the authority to refer farmers to the Farm Credit Corporation for assistance under the interest-relief scheme, with their recommendation being given some weight (see recommendation VI. on p. 69);**
 - 2. Panels make the final determination of eligibility for benefits under the Canadian Rural Transition Program; and**
 - 3. The recommendations of Panels be given some weight in the determination of eligibility for social programs (see recommendation IV. on p. 49).**
- III. The Committee recommends that the operations of the Farm Debt Review Boards and the Canadian Rural Transition Program receive annual reviews by Agriculture Canada to ensure their effectiveness. Further, the Committee recommends that the results of these reviews be referred to the appropriate Standing Committees of the House of Commons and the Senate.**
- IV. The Committee recommends that farmers be allowed to benefit, on a short-term basis, in a manner similar to non-farmers, from the broad range of income support measures now available.**
- V. The Committee recommends that no commitment of federal government funding be made to an equity financing scheme at this time.**

- VI. The Committee recommends that the Government complete its review of the role and mandate of the Farm Credit Corporation and recommends that, for now, the Corporation retain its role as a direct lender. Further, the Committee recommends that the role of the Farm Credit Corporation be expanded to allow it to become the agency responsible for disbursing the funds committed to the proposed interest-relief scheme described above.
- VII. The Committee recommends that the Government ensure that programs be implemented to provide farmers with direct and indirect assistance in developing the management information systems necessary to make well-informed decisions. The Committee considers that it is important for borrowers to maintain adequate records for use in a management information system compatible with farm operations. The Committee therefore recommends that federal lending agencies consider such records in determining farmers' access to federal government lending programs, whether direct or by guarantee.
- VIII. The Committee recommends that the Government create a secondary agricultural mortgage market and expand the mandate of the Farm Credit Corporation to allow it to function as the insurer of agricultural mortgages.
- IX. The Committee recommends that the concept of decoupling be thoroughly analyzed and commends Agriculture Canada for having undertaken a study of this concept. The Committee acknowledges that decoupling could radically change the use of programs forming the basis of Canadian farm policy. The Committee therefore recommends that any reform tied to the concept of decoupling take place only after in-depth consultations with all those involved in farming.

Chapter I

An Historical Perspective on Canadian Agriculture

A. A Brief History of Agricultural Markets

Agricultural markets and their associated returns have varied widely over the period from 1960 to the present. The development of domestic marketing structures for dairy products, eggs, poultry and hogs, and significant changes in the international market for grains and oilseeds have played a significant role in determining the structure of Canadian agriculture.

While provincial marketing boards have existed since the 1920s, until the mid-1960s the only "national" board was the Canadian Wheat Board, established in 1935 with control over the import of wheat, oats and barley. In the relatively short period from the early 1960s to the early 1970s, a number of national marketing agencies were formed by provincial boards in an attempt to alleviate the problems of overproduction and price competition that were bankrupting a number of sectors. Thus, the Canadian Dairy Commission was formed in 1966, the Canadian Egg Marketing Agency in 1972, the Canadian Turkey Marketing Agency in 1973 and the Canadian Chicken Marketing Agency in 1978. These agencies resulted in a significant rationalization of production of these commodities and in fewer producers with more assured incomes. Although the supply-managed commodities have not been without their problems, producers have benefited from the pricing formulae that provide them with their cost of production. Indeed, rationalisation of the dairy and feather industries in Quebec and Ontario have greatly contributed to the stability of the farm financial situation in Central Canada.

For most other commodities, particularly red meats and grains, the 1960s, 1970s and 1980s have been characterized by wide fluctuations in production and prices. Producers of these commodities have been the most susceptible to financial difficulty because of their failure to generate sufficient income to pay their operating costs and, in particular, to service their debt.

The red meat industry, being highly dependent on feed prices, has closely followed the price cycles of the grain industry. Consequently, the red meat industry as a whole was not very profitable during the mid-1960s when grain prices were high, was again profitable in the late 1960s and early 1970s as grain prices dropped, and took a downward turn again in the mid-1970s, when grain sales and prices rose again. Feedlots emptied and breeding herds declined. The problems in the industry were compounded over the 1960-1985 period by a major change in consumption patterns. In 1960, annual beef consumption was 70 pounds per capita and, as incomes grew and per capita consumption kept pace, reached 84 pounds in 1970; in 1979, per capita consumption was 88 pounds, and projections were for it to increase up to 100 to 110 pounds per year by 1990. Yet, as the 1990s approach, even with relatively low beef prices, annual per capita consumption remains in the 85 pounds range. Health concerns and low poultry prices have had a major impact on beef consumption in North America. After suffering such financial difficulty for a number of years, however, the beef industry faces relatively strong prices in a stable market.

The hog industry has also experienced significant changes closely related to the availability of cheap feed grain and to various provincial subsidy programs. Although in 1969-71 western hog production increased significantly, as a result of large carryovers of feed grain, in 1972-73 it declined by almost 50% as grain sales increased and prices rose. In Eastern Canada there was an increase in production through to the early 1980s, with Quebec in particular encouraging production and the industry moving into vertically-integrated operations. After 1980, western producers, again responding to low feed prices, also began to increase their production. Consolidation has been taking place across the country; between 1966 and 1976 the number of hog farms fell by 61% as the industry moved toward intensive production requiring major capital investments.

In recent years, farm financial problems have been concentrated in the grain and oilseed industry, partly because of its size and its value to the economy, and partly because of subsidies being paid by the United States and the European Economic Community to their domestic producers. The present downturn is not the first in the grain industry since 1960. The grain industry suffered a downturn and a price slump in that year and also late in the 1960s, when, after improving, the market waned and prices fell again, leaving farmers with bins full of unsaleable grain and falling land prices. In the early 1970s, however, markets once again expanded, primarily because of large crop failures in the U.S.S.R. and drought in Africa. Prices remained high and land values increased through to 1976. Input prices also began to rise, particularly petroleum-based fuel and

fertilizers. R.M. Loyns and Colin A. Carter, writing in *Grains in Western Canadian Economic Development to 1990*, stated that:

...[T]he 1973-76 period was extremely buoyant for Prairie farmers and farm related industries. Net farm incomes set records, machinery sales boomed, land prices soared, pesticide and fertilizer sales took off, and the beginnings of a new era in Prairie agriculture were established on the basis of the new-found funds that existed in those years. (p. 32)

They point out that, in general, Western Canadian grain production entered the 1980s in a reasonably healthy state.

Western agriculture, and the grain industry in particular, began to experience problems as interest rates rose rapidly. The large debt incurred by many farmers, who had been encouraged by rising grain prices to expand at very high land costs, was unmanageable. As interest rates fell, grain prices also began to decline. The incentives they had received to plant new land and to produce to the limit for a growing world population had not taken into account the major advances of a number of former grain-buying nations, France and India in particular, to supply their own needs and even to export; in addition, the growing debt of Third World buyers left them unable to continue grain purchases. The result was a surplus of unsaleable grain. Subsidies for the production of grain for export became a significant component of the agricultural income of producers in other major grain-producing and grain-exporting countries. The competition in grain markets drove prices down further and put Canadian producers, in particular, at a disadvantage. However, because of the high quality of the grain, Canada's regulation and long-term contracts negotiated by the Canadian Wheat Board, sales have remained high. Nevertheless, in October 1987, the price of Canadian wheat on the international market was \$2. 50CDN per bushel while U.S. farmers, for example, received \$5.00CDN per bushel after government payments.

The relationship between markets, income, structure, general economic conditions and decision-making is quite clear -- in hindsight. Farmers and farm lenders were inevitably influenced by their recent experience and by projections for the future. The past determined immediate income levels, the level of input and machinery purchases, and the level of solvency. Projections for the future determined whether farmers would remain in the business, the type of crop and the acreage planted.

B. The History of Agricultural Credit

The availability of long-term credit has always been important to the agricultural industry. In 1912, Nova Scotia and New Brunswick were the first provinces to implement government-sponsored lending, followed closely by all the other provinces except Quebec and Prince Edward Island. These provincial schemes were superseded by a national program, the Canadian Farm Loan Board (CFLB), in 1929. Until 1976, the CFLB's successor, the Farm Credit Corporation (FCC), was the single most important source of long-term credit, although credit unions and trust companies did grant some loans. Amendments to the *Bank Act* in 1977 permitted chartered banks to take on long-term mortgages in agriculture.

The prevalent characteristic of agricultural lending in the period from 1960 to the early 1980s was the continually increasing amount of loans made. The FCC's mandate was broader than that of the CFLB and its lending practices more liberal. G.C. Van Kooten states in his paper *Agricultural Finance in Canada: Historical, Empirical and Philosophic Perspectives* that "[i]n its first three years of existence, the FCC made 16, 821 loans worth \$169.3 million. This compares with the 54,600 loans worth \$168.9 million made by the CFLB during its entire 30 year existence" (p. 16).

It soon became evident that the money available for loans was not sufficient to meet the demand. It was also recognized that as farming became more mechanized, loan provisions had to be altered to provide more flexibility for producers. Amendments to the *Farm Credit Act* were made in the early 1960s to:

- make more farmers eligible for long-term loans;
- permit farmers to engage in off-farm employment;
- permit the FCC to make loans to specialized agricultural areas such as hogs and poultry, where most of the farm's value is in buildings and improvements rather than land; and
- permit farms to develop secondary industries.

The FCC's capital increased from \$8 million in 1960 to \$40 million in 1965. The amount of money disbursed continued to increase until 1968 when commodity prices fell, lowering farm incomes and the demand for loans.

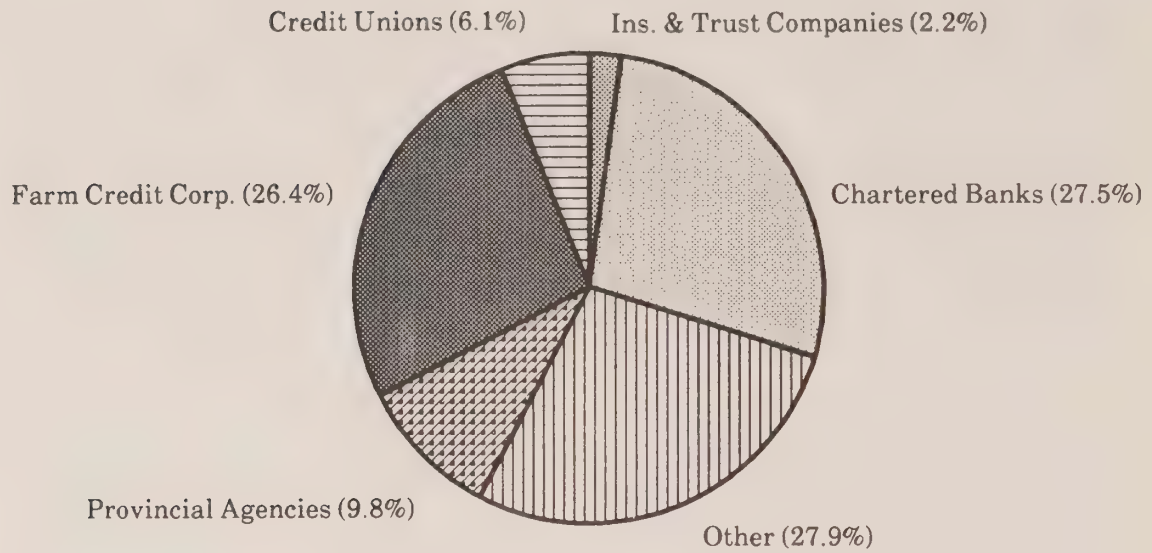
Throughout the 1970s, farm incomes increased, as did the cost of farming and, once again, the demand for loans. Between 1972-73 and 1973-74 the number of approved

loans almost doubled and their amount increased by over \$200 million. In the 1974-75 fiscal year, the FCC altered its lending policy so that loans would depend upon the availability of funds. In 1975-76, the FCC could not meet the demand for loans. Van Kooten states that "[t]he federal government belt-tightening prevented the FCC from increasing its capital, and consequently its borrowing power, to accommodate the additional demand" (p. 20). A more restrictive lending policy was introduced in 1975 but greater emphasis was given to extending credit to younger farmers. By 1977-78, the FCC again could not meet the demand for loans and continued to be unable to do so through to 1981, despite high interest rate levels. The interest rebate programs established by the government of the day certainly helped to keep new loan levels high. In 1982 the *Farm Credit Act* was amended to permit, amongst other things, the FCC to borrow on the private capital and money markets.

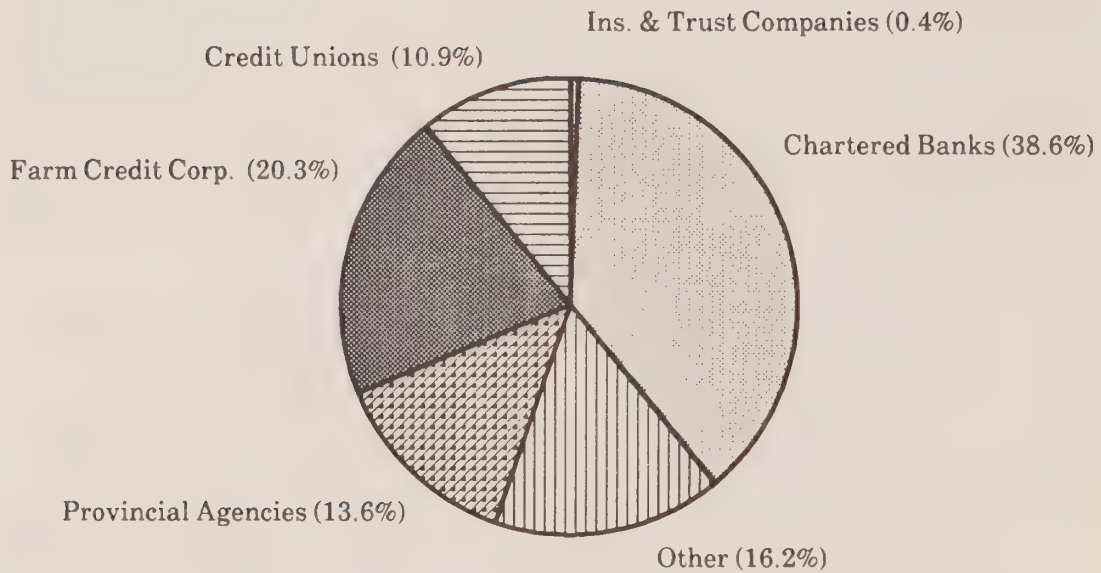
As mentioned above, private lending institutions entered the long-term market in a significant way only after 1977 when chartered banks, because of amendments to the *Bank Act*, were permitted to make mortgage loans to agriculture. The period from the late 1970s to the early 1980s saw a major surge in loans sought from the Farm Credit Corporation and also from private lenders, in part because the FCC could not meet the demand. According to Van Kooten, "(i)n 1976,..., credit unions provided \$84.9 million in mortgage loans to farmers; in 1979, this figure was \$280 million. ... in 1977, (the banks) provided farmers with \$16 million in long-term loans; in 1979, \$575 million of long-term credit was extended ... while, in 1982, they extended \$813 million..." (p. 24-25). A total of \$840 million was extended by the banks to agriculture in 1984. The chartered banks are the major lenders in terms of all agricultural loans although the federal FCC is the major lender of long-term credit. In 1970 the chartered banks held 27.5% of the total farm credit market and the FCC had 26.4%. In 1986, the chartered banks held 38.6% and the FCC had 20.3%, as portrayed in Figure 1. This illustrates the increased importance of chartered banks as agricultural lenders. In relation to the developments in agricultural lending, Van Kooten states that:

Although entry of the banks and credit unions into long term agricultural lending was looked upon as good policy, it led to two problems. Firstly, the government required the FCC to service the riskier borrower while, at the same time, keeping interest rates low and remaining viable (i.e., avoiding losses). However, because financially sound operators borrowed from the private lenders, the FCC had greater difficulty remaining viable, and recently it has experienced losses. Secondly, entry of the private institutions made funds more readily available to high-equity farmers for the purchase of additional land and this may have contributed to demand pressures on land. (pp. 25-26)

FIGURE 1
AGRICULTURAL LENDERS IN CANADA
1970



1986



Source: Agriculture Canada, Market Commentary Farm Inputs and Finance, various years.

Professor St. Louis of Laval University told the Committee that:

One thing that can be said, in my view, is that with this kind of demand for capital, farmers, like members of other sectors, did contribute to bringing the real price they're going to pay for capital up to about the same level as in the rest of the economy. That is, agriculture has now been grafted onto the main trunk of the financial system. ... When you look at the interest rates for the (F)arm (C)redit (C)orporation, you realize that as you come close to the present time, the Corporation's rate is increasingly in line with the prevailing rates charged for farm credit in our economy. Let's bear in mind that this is the other factor in what I like to call the shockwaves. That is, farming since 1960 had been becoming more and more capital intensive. The financial market was tending toward higher and higher interest rates. So in my opinion it was inevitable. Two trends were developing that had to crash head on sooner or later. (Professor Robert St. Louis, Laval University, Issue 8:24, June 9, 1987.)

Agricultural lending has followed the market pattern fairly closely - demand for credit appears to have a direct relationship with income levels. Most influential are the legislative and policy constraints that affect the FCC's financial position. Even more important in the long run is the fact that trends in granting agricultural credit do follow the trends of the economy as a whole.

C. Farm Income in Canada: A Macroeconomic Approach

Farm income is a basic element in the farmer's decision-making because it enables him to plan his personal expenditures, his operating expenditures, his debt servicing and his new investments. It is essential that every farmer be fully aware of his financial situation at all times, and that he has sufficient financial information available to make the best possible forecast of his future income.

Farm income is made up of two main components: first, income from actual farming operations, including direct and indirect payments; second, potential income from changes in the value of assets. Because agriculture has become more capital-intensive, changes in the value of these assets constitute an important but unstable source of potential revenue. Academics from various universities, including Professor Kraft of the University of Manitoba and Professor St. Louis of Laval University, demonstrated to the Committee that the ratio of capital to sales is considerably higher in agriculture than in any other sector of the Canadian economy. For example, in 1967 a capital investment of \$7.80 was

needed to generate \$1.00 of sales; in 1976, the requirement was \$9.20 per \$1.00 of sales, and by 1982 it was \$12.74. Comparatively, in 1982, for every \$1.00 of sales, a capital investment of \$0.37 was required in the forest industry, \$2.96 in the mining industry and \$1.09 in manufacturing industries. Consequently, modern agriculture depends more than ever on current macroeconomic conditions, and must adjust to the inherent instability of external shocks. This instability, in conjunction with the variability of direct farm income, according to Professor Brinkman of the University of Guelph, explains why farmers must maintain high levels of owner's equity and inputs of funds if they are to minimize financing risks. It would be different if farmers could spread their risk over a wide range of assets whose returns varied according to the overall economic situation. Unfortunately, at the individual level, it is hard for farmers to acquire the information they need to assess the risk. As a result, they are at the mercy of often unpredictable fluctuations in income.

Agriculture is not homogeneous, and includes many classes of farm size and commodity sectors; thus, overall farm income is not always the best indicator of agriculture's economic health. Nevertheless, analysis of the farm income situation highlights certain factors that are affecting agriculture in the 1980s and that have the potential to transform this sector of the Canadian economy.

A number of analysts have tried to explain the current crisis as being the result of a subsidy-inspired world grain surplus which has resulted in a price war in international markets between the European Economic Community and the United States, increasingly uncertain markets, higher interest rates and a precipitous drop in the value of farmland. When these factors are combined with a growing farm debtload, the precariousness of the current situation is understandable. The agricultural sector generally follows its own cycle and is now going through its "recession" a little behind that of the economy as a whole. That is not to say, however, that the crisis, which is doing great damage to Canadian farmers, especially in the West, is familiar to or understood by most Canadians. Prairie Pools Inc. told the Committee of a survey they had conducted in Winnipeg on the level of awareness of the farming economy in Manitoba. The results indicated that, contrary to what one might think, people in Winnipeg were not fully aware of the situation in the agricultural sector.

1. The Instability of Farm Income

According to Statistics Canada, net income from farming operations, in current dollars, reached \$5.5 billion in 1986, an increase of 26.3% over 1985. It reached only \$5.6 billion in 1987, however, a change of just 1.3% over the year before. It has been

climbing steadily since 1983 when, at only \$2.7 billion, it was, with the exception of 1977, the lowest since 1972, when the rapid growth in farm income in the 1970s started.

Although current farm income growth rates may seem closer to those of the early 1970s, there is a fundamental difference in the components of this income. Since 1984, more than 50% of net farm income has derived from direct payments under government programs, for a total of around \$2.9 billion in 1986; during the 1970s, these payments remained relatively stable and never exceeded \$1 billion. Even with producer premiums excluded, direct government payments represent a large part of net farm income; in 1986 they were \$2.5 billion or 45.7% of total net farm income.

Although most government agricultural programs are necessary and generally effective, questions may be raised about some of their characteristics: as they almost always support the production of specific commodities, they inhibit the future diversification of the industry; they tend to influence market production signals; and they may create an illusion of well-being, which may delay new initiatives or distort investment decisions.

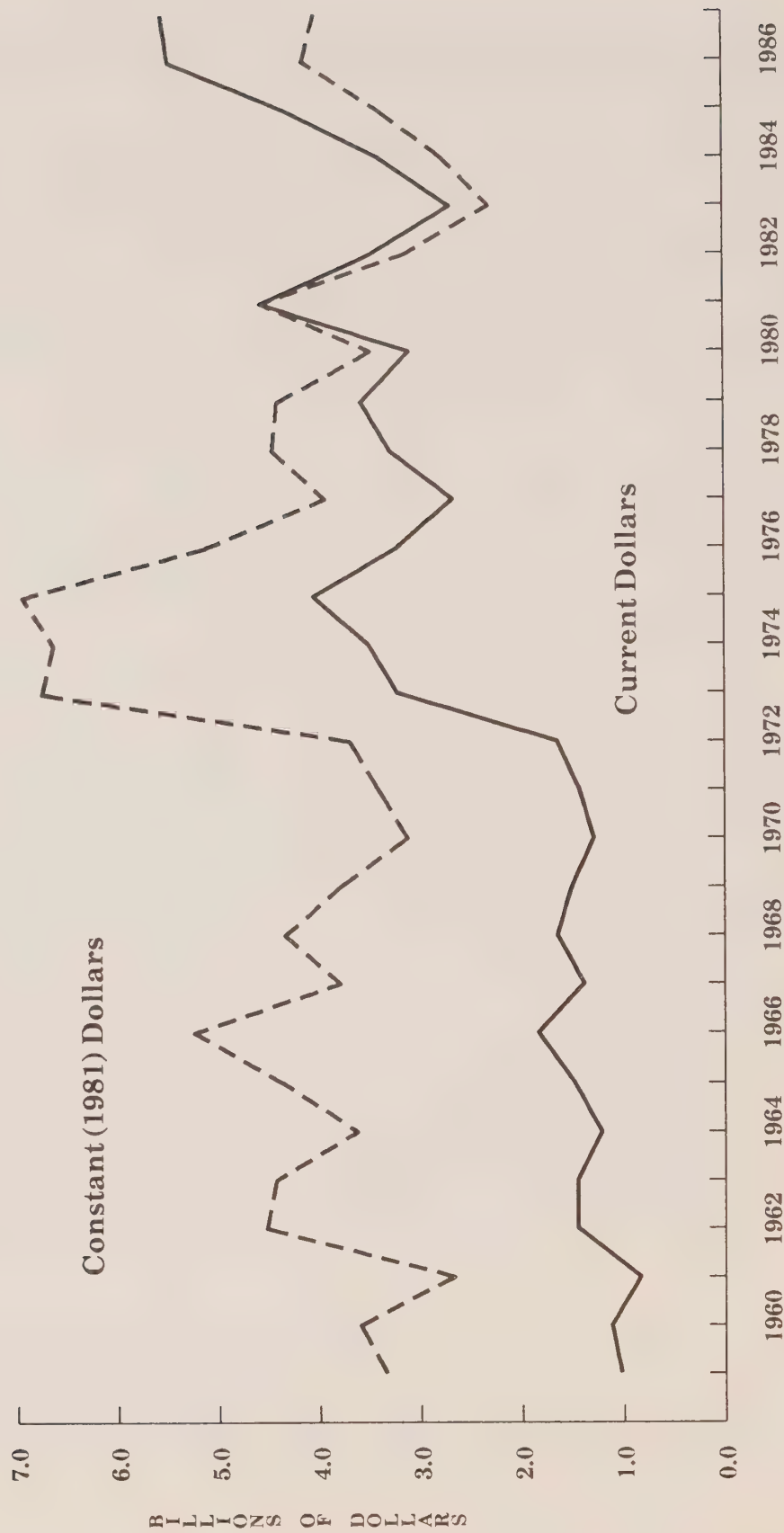
An examination of farm income in constant 1981 dollars confirms that the financial situation of farmers continues to be unstable. In 1986, real farm income reached \$4.1 billion and although real income has been growing over the past three years, its almost uninterrupted fall between 1976 and 1983 seriously undermined farmers' financial viability and also their confidence, as pointed out to the Committee by the Western Canadian Wheat Growers Association. Many farm groups appearing before the Committee asserted that the drop in farm incomes had already altered not only the economic environment of the farm community but also its social base. In its brief presented to the Committee, the Government of Saskatchewan pointed out that:

[t]he current farm financial crisis reaches beyond the farm. ... It is estimated that Saskatchewan communities with less than 500 people will be able to support 20-25 per cent fewer retail establishments while centres between 500 and 1000 will lose ten per cent of their retail outlets. ... Farm property tax arrears will have an adverse effect on rural municipalities and rural schools that are highly dependent on property taxes. (Brief presented to the Committee by the Government of Saskatchewan, January 25, 1988)

In retrospect, an examination of real farm income shows that the situation in the 1970s was an aberration. The perception of the early 1980s that agriculture was simply going through a temporary cyclical low and that the growth rates of the 1970s would resume, was wrong. Figure 2 shows that real farm income has historically remained within

FIGURE 2

TOTAL NET FARM INCOME
In current and constant (1981) Dollars



Source: Statistics Canada, Cansim Division and Library of Parliament

very narrow margins and that in 1986 it only just passed the historic median of \$3.7 billion, in constant dollars, attained in 1972.

It is important to remember that Canadian agriculture is very heterogeneous and that its various sectors go through different economic cycles; data on total income mask this variability. Figure 3, on cash receipts, shows that producers of grains, particularly wheat, suffered a drop in income in recent years, while livestock producers did better. From this perspective, witnesses told the Committee that they feared that the current financial crisis for grain growers may have repercussions on other sectors.

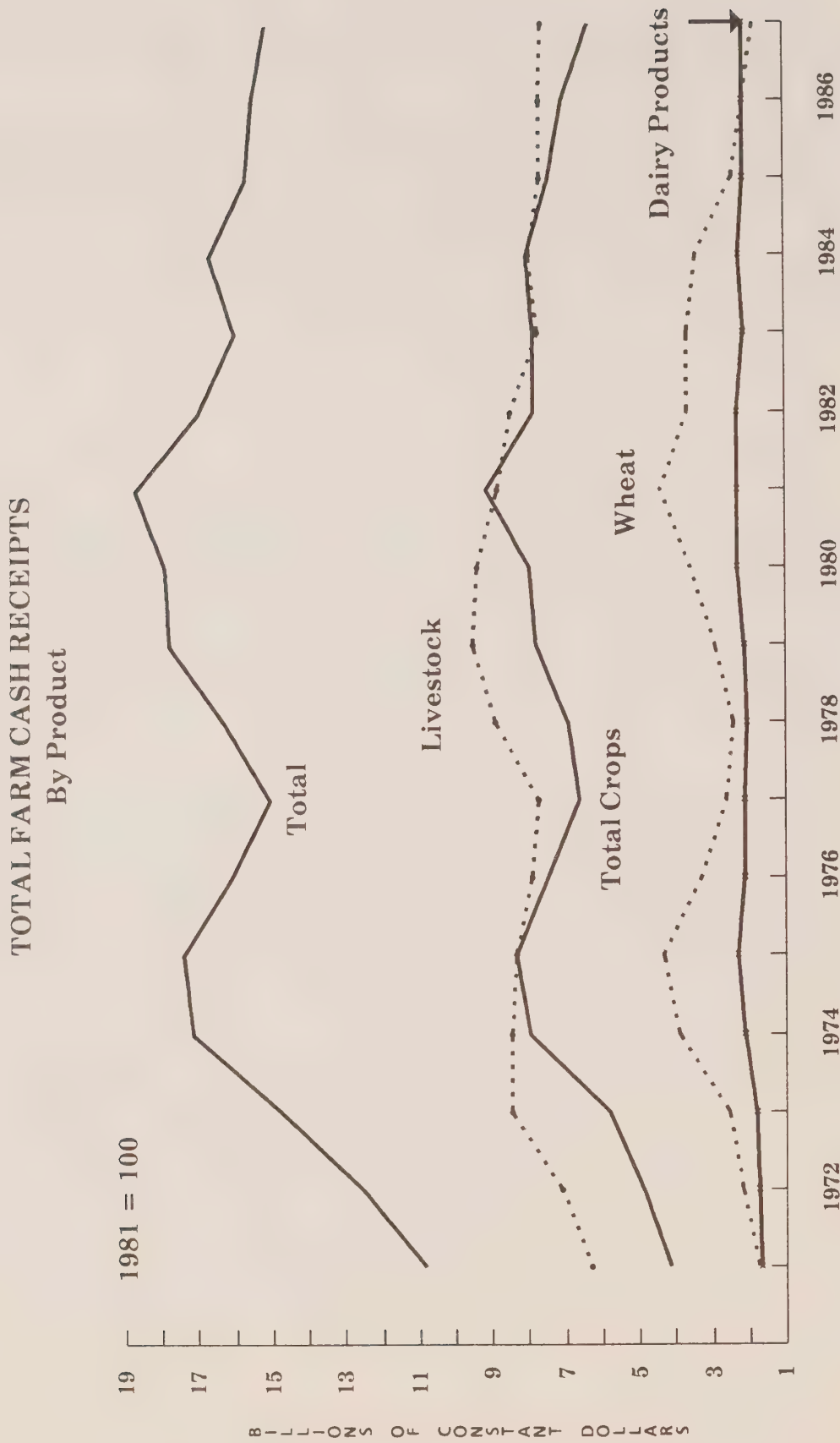
2. Changes in the Value of Farm Assets

The second component of farm income depends on gains or losses from changes in the value of farm capital, comprising such assets as land and buildings, machinery and equipment, and livestock and poultry. As Canadian agriculture has become more capital-intensive and more dependent upon international market trends, farm asset values have become increasingly susceptible to changes initiated outside Canada. Farmers tended to forget the risks inherent in this source of income, because asset values had steadily increased in the 1970s.

The value of farm capital, in current dollars, increased from \$23.9 billion in 1971 to \$130.4 billion in 1981, for an annual average growth rate of 18.5%. With an average annual inflation rate of 8.5%, and high prices for agricultural products over this period, farm capital reached a record value of \$131.6 billion in 1982. When these same two factors took a downturn, however, they brought the value of farm capital down with them. Since 1982, the value of farm capital in agriculture has declined steadily, to \$109.6 billion in 1986.

The sudden rise in the value of farmers' capital in the 1970s, and its decline in the early 1980s, are both attributable primarily to variations in the price of buildings and farmland. Table 1 gives an overview of the variation in the value of farmland between 1984 and 1987. The year 1986-87 marked a record low, with a decline of 10.1%. In the past three years, farmland in Canada has lost 23.7% of its value, mainly because of the losses in Saskatchewan, British Columbia and Alberta caused by the drop in grain prices and the almost complete absence of any other use for the land. Only Quebec saw an increase in the value of its farmland, as a result of the diversification and integration of its agriculture.

FIGURE 3



Source: Statistics Canada, Cansim Division and Library of Parliament

TABLE 1

Percentage Variations in the Value of Farmland - Canada -				
	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1984-1987
British Columbia	-13.7	- 6.6	-11.3	-28.5
Alberta	- 8.3	- 8.2	- 8.3	-22.8
Saskatchewan	-10.3	- 8.3	-15.3	-30.3
Manitoba	- 7.3	- 4.9	- 6.7	-17.7
Ontario	- 9.4	- 4.8	- 3.9	-17.1
Quebec	- 1.0	+ 1.4	+ 2.3	+ 2.7
New Brunswick	+ 1.0	- 2.1	+ 0.6	- 0.5
Nova Scotia	- 4.3	+ 1.7	+ 2.1	- 0.6
Prince Edward Island	-11.4	- 7.9	- 7.5	-24.5
Newfoundland	0	n.d.	n.d.	n.d.
Canada	- 8.8	- 6.9	-10.1	-23.7

Source: Farm Credit Corporation Canada, Trends in Farmland Values, Economic Report No. 21, December 1987.

Low interest rates in an inflationary period had induced farmers to assume more debt. In addition, because their capital worth was growing faster than the rate of inflation, borrowing to buy more land seemed a foolproof strategy. But this failed to take into account the productive capacity of their land and the demand for agricultural products. Speculation on changes in land values is risky even in expansionary periods; nevertheless, farmers have to assess this risk, which influences their return on capital.

Capital appreciation, as a source of farm income, is a controversial issue; many people believe that unrealized income should not be included in farm returns. Instead of using net income from farming operations, however, capital appreciation may be used as collateral for borrowing or as a form of savings. Thus, although capital appreciation may be a form of income on paper only, it does represent an asset that can be realized annually and that does increase a farmer's wealth. The appreciation in land values and buildings increased from \$1.4 billion in 1972 to \$13.9 billion in 1979, while net cash income grew much more modestly, rising from \$1.6 billion to \$3.6 billion, as shown in Table 2. These figures reveal the growing imbalance between the real profit potential of the land and its appreciated value. Since 1981, the value of farmland has been falling while net income is reaching record highs. Under the impact of declining capital returns, the financial situation of Canada's farmers continues to deteriorate, and the adjustment is just as significant as was the growth in assets during the 1970s. The situation is worst on the Prairies, since the drop in income from appreciated land values has been greater there, and the price of grain remains low and generally below the cost of production. Witnesses, including the Western Canadian Wheat Growers Association, told the Committee that, in addition to farmers determined statistically to be in difficulty, there are many farmers who are not yet in financial difficulty but who have lost confidence in the industry because of low price and income expectations. Many farmers are operating at a loss and are likely to be in financial difficulty in the near future.

Farmland remains the main capital investment involved in production, and from this perspective many witnesses before the Committee expressed fears that the current financial crisis is resulting in the misuse and the loss of farmland.

TABLE 2

Adjusted Net Farm Income in Terms of Appreciation of Land and Buildings - Canada 1987 -			
	Total Net Income from Farming Operations	Income from Appreciation - Land and Buildings	Total Income from Farming Operations and Appreciation
- millions of dollars -			
1971	1,439	174	1,613
1972	1,632	1,437	3,069
1973	3,203	3,884	7,087
1974	3,499	6,788	10,287
1975	4,050	7,620	11,670
1976	3,222	6,914	10,136
1977	2,664	6,435	9,099
1978	3,294	9,298	12,592
1979	3,560	13,863	17,423
1980	3,086	18,877	21,963
1981	4,567	11,247	15,814
1982	3,482	365	3,847
1983	2,700	(4,236)	(1,536)
1984	3,383	(4,362)	(979)
1985*	4,341	(6,655)	(2,314)
1986*	5,484	(6,351)	(867)

* Data updated.

Source: Canadian Bankers' Association, from Economic Trends in Canadian Agriculture, data based on Statistics Canada. October 1987.

D. Farm Debt in Canada

From 1971 to 1981, farm debt in current dollars quadrupled from \$4.6 billion to \$18.4 billion, for an average annual increase of 14.8%. During the same period, the value of farm capital in agriculture increased by an average annual rate of 18.5%, rising from \$23.9 billion to \$130.4 billion, as illustrated in Table 3. This growth in the value of farm capital was mainly caused by inflation. Even in real terms, the value of farm capital grew faster, at an average of 8.6% per annum, than farm debt, which grew at an average of 5.3% per annum.

Between 1981 and 1986, farm debt increased from \$18.4 billion to about \$22.9 billion, for an average annual increase of 3.8%, while the value of farm capital decreased by an average of 3.5% per annum. Allowing for inflation, farm debt remained relatively stable between 1981 and 1986, but the value of farm capital fell 8.4% per annum on average. This increasingly heavy debtload forced Canadian farmers to consolidate and reschedule their debts over longer terms. Since 1983, long-term debt has represented more than 50% of total farm debt, whereas in the early 1970s it accounted for about 42%. According to Mr. Arnold Rovers of the Nova Scotia Farm Loan Board,

[t]he inability of farm businesses to service the debt accumulated in the expansion decade is the key element of the financial difficulty. The percentage of farm cash income required to service debt, after all other farm expenses were paid, increased from 20.4% in 1972 to 45.4% in 1985. (Paper presented by Mr. Arnold Rovers at the Canadian Bankers' Association Conference in November 1987).

The FCC, in its appearance before the Committee, confirmed that 19.5% of its accounts, representing \$343.4 million as of 31 March 1987, were past due; as of February 1988, the arrears had increased to \$401 million, representing 20% of its accounts. The banks have about 9,187 "problem" accounts, that is, accounts that have been past due for at least 90 days, for a total of \$747 million as of 31 July 1987; this represents less than 9% of their farm loans.

TABLE 3

Farm Debt and Farm Capital
- Nominal and Real Terms -
- Canada -

Nominal Terms		Real Terms**	
Value of Farm Capital*	Farm Debt	Value of Farm Capital*	Farm Debt
- millions of dollars -			
1971	23,882	4,617	56,998
1972	26,225	4,980	59,199
1973	31,658	5,740	65,680
1974	39,820	6,750	72,269
1975	48,284	7,962	79,677
1976	57,043	9,359	86,691
1977	64,534	10,630	92,323
1978	76,871	12,151	103,600
1979	95,359	14,644	116,862
1980	117,047	16,583	129,764
1981	130,397	18,417	130,397
1982	131,589	19,805	120,835
1983	127,256	20,831	111,335
1984***	123,033	21,602	104,265
1985***	115,279	22,129	94,724
1986***	109,577	22,869	87,451

* Includes Newfoundland starting in 1976.

** Corrected for inflation using the gross domestic product implicit price index.

*** Data updated.

Source: Canadian Bankers' Association, Economic Trends in Canadian Agriculture, based on Statistics Canada data, October 1987.

According to estimates by Agriculture Canada, 22,400 farm borrowers may be in financial difficulty. Almost 5,900 borrowers are considered non-viable, and 7,280 are in a situation that could make them non-viable within 18 to 24 months. Saskatchewan and Manitoba proportionally have the highest number of non-viable farms while in absolute terms, Saskatchewan, with 7,540 borrowers in difficulty, Alberta, with 4,810, and Manitoba, with 2,910, dominate the overall picture in Canada, as shown in Table 4.

According to an FCC study which used a different methodology to evaluate the financial strain on Canadian farmers, around 14,000 farms, or 8%, may be practically insolvent because of a debtload that is too heavy for their revenue-generating capacity, as shown in Figure 4. Almost 40,000 farmers may be experiencing cash-flow difficulties that seriously limit their debt servicing. A number of organizations acknowledged to the Committee that these figures are an accurate portrayal of the situation. In its brief presented to the Committee, Prairie Pools Inc. pointed out that:

The burden of farm debt servicing has become unmanageable for many in the current environment of depressed grain prices ... Continuation in farming today is dependent not only on one's managerial abilities but whether the farm is debt free. (Brief presented to the Committee by Prairie Pools Inc., December 8, 1987.)

From an historical perspective it is increasingly obvious that the financial crisis in agriculture results from the interaction of many factors, especially the multiplier effect of external disturbances that have intensified the changes in agricultural variables. However, a careful examination of certain factors that were masking the real situation would have revealed the warning signs of the current crisis. For example, the equity:total farm capital ratio was 86.4:100 in 1961 and 86.5:100 in 1981; this astonishing stability hid the fundamental structural changes undergone by agriculture during this period, and minimized the importance of the increasing farm debtload. The declines in asset values and equity levels illustrated in Figure 5 indicate that the restructuring and the transition in agriculture are not complete. Our experience must be used to formulate new policies, so that farm credit can be used to implement an agriculture policy incorporating such aspects as the preservation of the family farm, farm transfers, diversification, application of research and development, and soil conservation.

TABLE 4

**Estimated Number of Farm Borrowers in
Financial Difficulty by Region
(the number as a percentage of the region's
farm borrowers is shown in brackets)*
- Canada 1987 -**

	Non-viable	Deteriorating	Financially Vulnerable	Total
British Columbia	230 (3.3)	180 (2.5)	200 (2.9)	610 (8.7)
Alberta	1,060 (3.4)	1,820 (5.9)	1,920 (6.2)	4,810 (15.5)
Saskatchewan	2,130 (4.6)	2,670 (5.7)	2,750 (5.9)	7,540 (16.2)
Manitoba	880 (4.6)	1,070 (5.6)	960 (5.0)	2,910 (15.2)
Ontario	750 (2.6)	1,040 (3.6)	1,060 (3.7)	2,850 (9.9)
Quebec	620 (1.6)	270 (0.7)	1,620 (4.2)	2,520 (6.5)
Atlantic	230 (2.8)	230 (2.7)	740 (8.8)	1,200 (14.3)
Canada	5,900 (3.3)	7,280 (4.0)	9,250 (5.2)	22,440 (12.5)

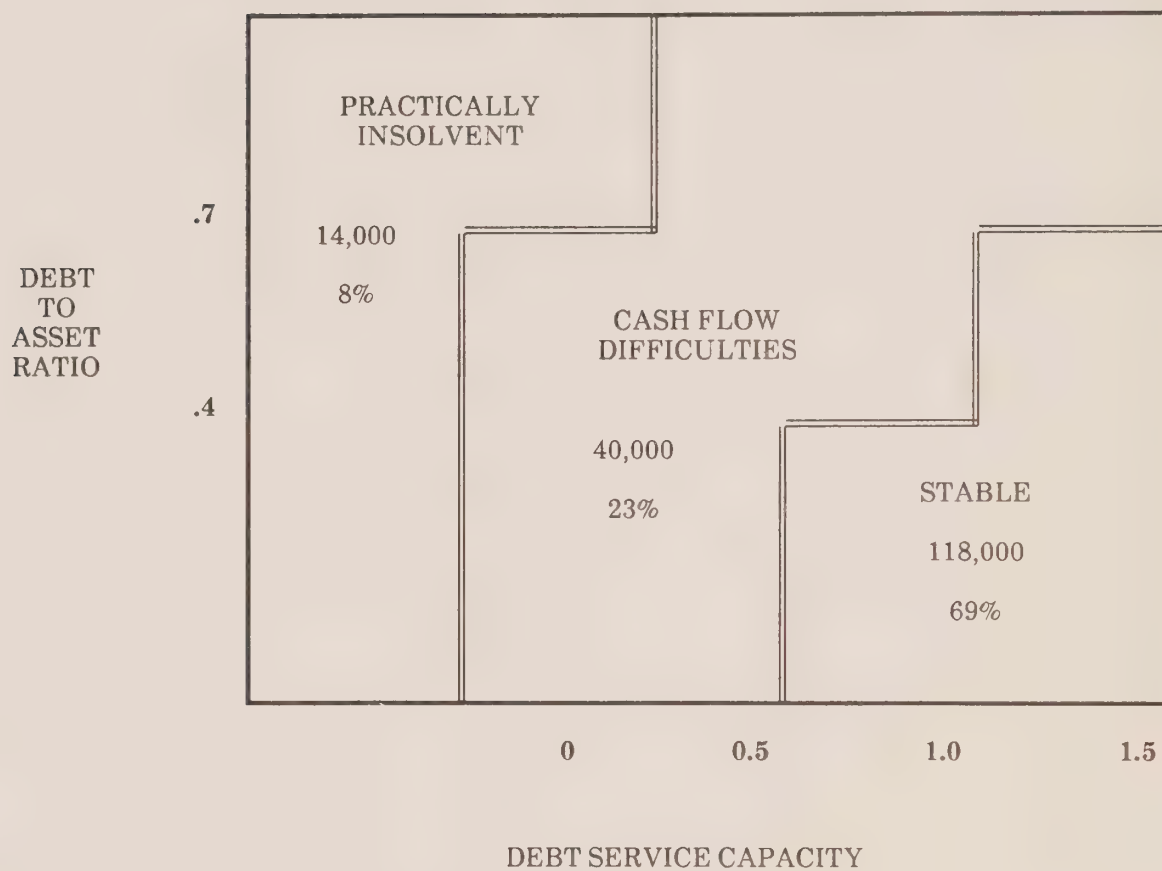
* Estimates of the number of farm borrowers in each province were derived from the Farm Credit Corporation 1984 farm survey.

Source: Agriculture Canada, Farm Financial Assessment Report, August 1987, p. 5.

FIGURE 4

Financial Profile of Canadian Farmers
as of January 1, 1987

(farms with sales less than \$20,000 excluded)

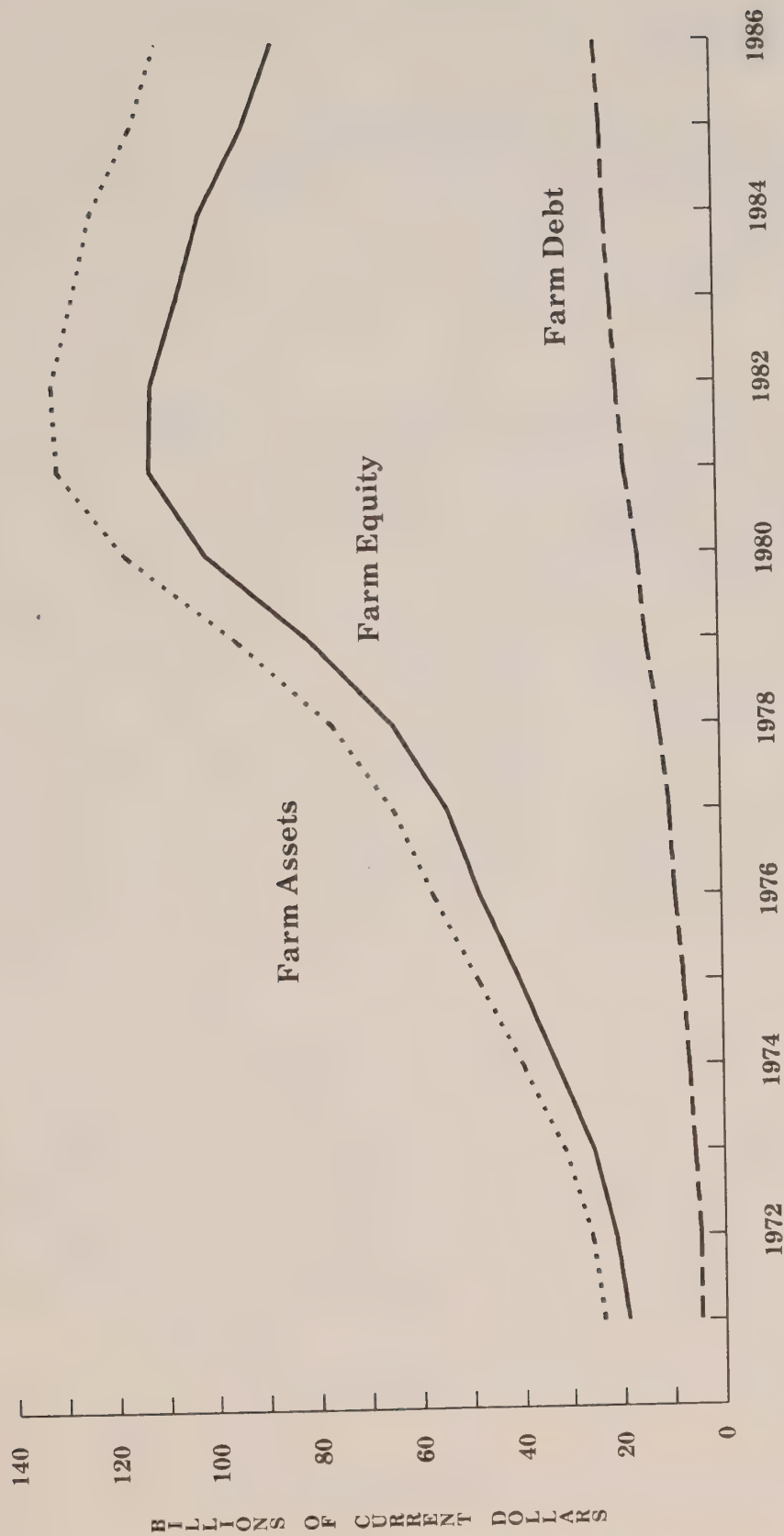


Source: Ralph Ashmead, Economic Transition in Farming, paper presented at the Canadian Bankers' Association Conference, November 1987.

FIGURE 5

TOTAL FARM EQUITY AND FARM DEBT

Canada, 1971 - 1986



Source: Statistics Canada, Cansim Division and Library of Parliament

E. An Overview of Farm Financing in the United States

The fall in the price of farm commodities, particularly grain, is one of the factors responsible for the current crisis in farm financing. Grain prices are plummeting, primarily as a result of a subsidy war between the European Economic Community and the United States. The U.S. farm economy is complex and diversified and an interesting comparison may be drawn between its evolution and that of the Canadian agricultural industry over the past several years; this may suggest policy directions appropriate for Canada.

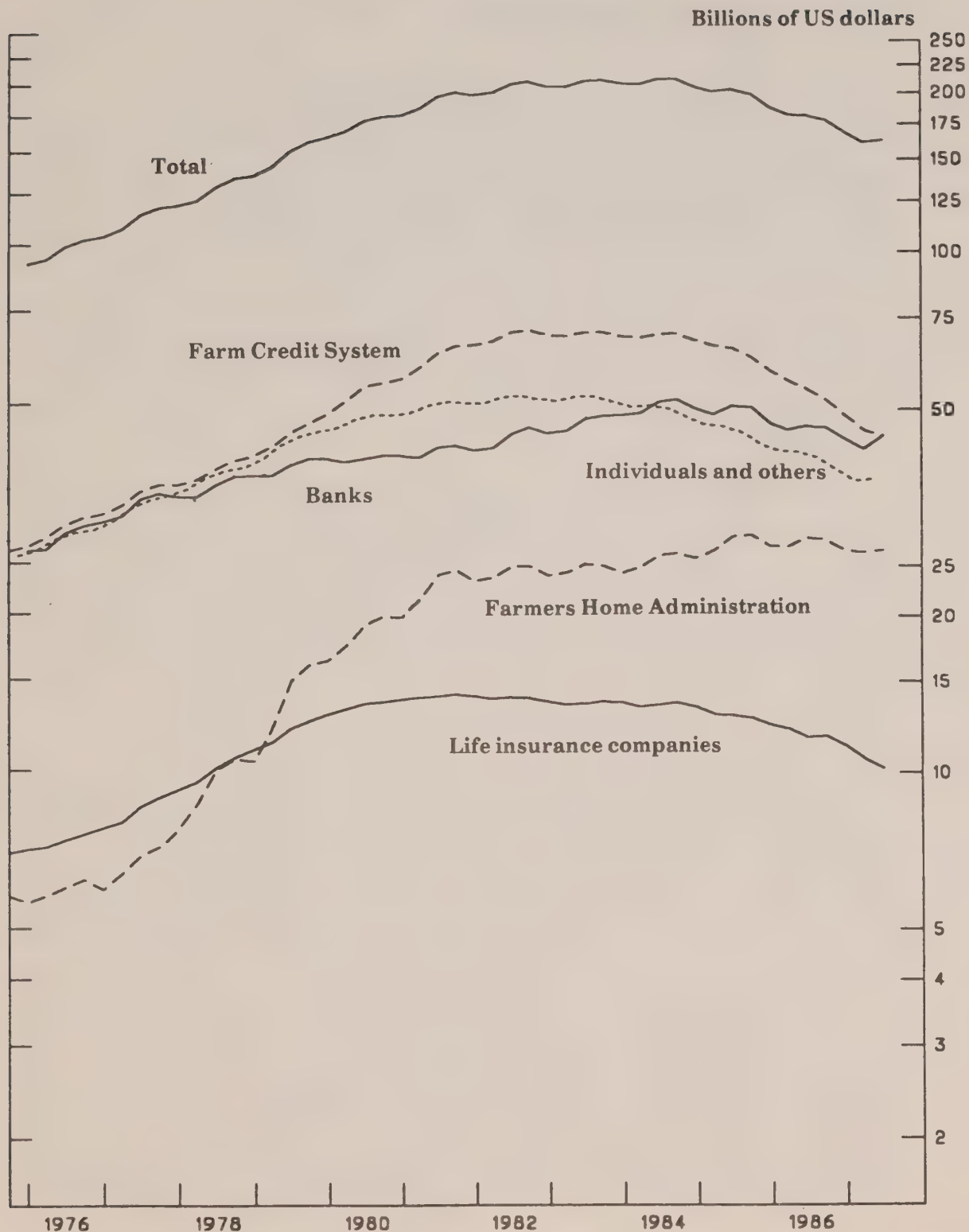
Farming in the United States is usually on a larger scale than in Canada in terms of production and public expenditures; it is also structured differently. The family-run farm remains the cornerstone of the U.S. system, although mega-farms are increasingly farming large tracts of land. Dr. David Harrington, of the U.S. Department of Agriculture, reported to the Committee that family farms with annual sales of between \$40,000 and \$250,000 accounted for 24% of all farms and for 41% of the agricultural production in the U.S. in 1985. Mega-farms, which record annual sales of more than \$500,000, represented only 1% of all farms, but accounted for 32% of the agricultural production in that year.

In both countries, growing state involvement is a dominant factor affecting the development of agriculture. While the governments of both countries have adopted some similar policies, it should be noted that Canada has promoted supply management systems and marketing boards more heavily, instruments better suited to its more limited domestic market. Farm financing in each country, however, remains significantly different.

1. Sources of Agricultural Loans in the United States

In Canada, chartered banks and the Farm Credit Corporation are the principal lending institutions. Primary U.S. lenders include the Farm Credit System, commercial banks, the Farmers Home Administration and insurance companies. While insurance companies have lost a substantial share of the farm loans market in the past two decades, they may play a more important role with the introduction of a secondary market for farm loans. Nevertheless, when compared to other institutions, their current role remains marginal, as seen in Figure 6.

FIGURE 6
OUTSTANDING FARM DEBT
UNITED STATES 1975-1987



Source: Dr. Emanuel Melichar, Agricultural Finance: Turning the Corner on Problem Farm Debt, Federal Reserve System, Washington, D.C., August 1987.

a. Commercial Farm Banks

Farm banks, that is institutions whose farm loans account for more than 16% of their total loans portfolio, are often located in states that have set territorial restrictions and limits on the number of branches that can be operated. Their performance has been closely tied to cycles in the farming industry. They prospered during the 1970s but began to experience problems in the early 1980s when the value of farm assets declined sharply and commodity prices dropped, a situation which increased the number of farm loans in arrears.

The various farm banks reacted in different ways to the crisis in farm financing. Approximately 220 farm banks declared bankruptcy between 1983 and the second quarter of 1987, while 20% of farm banks recorded losses in 1985 and 1986. However, 50% of farm banks recorded a return on their net equity of greater than 10% in 1985 and 40% did so in 1986.

The outlook for farm banks has continued to improve since the third quarter of 1986, when the value of farm assets stabilized and the number of outstanding farm loans in arrears decreased. While these banks will always be limited by their inability to diversify and by territorial restrictions, through access to secondary market financing they will be in a better position to spread the risk attached to farm loans and to offer farmers fixed interest rates over longer terms.

b. The Farm Credit System

The cooperative Farm Credit System (FCS) is a national network of financial institutions in which farmer-clients are both borrowers and shareholders. The FCS was established by an Act of Congress in 1917 to enable the farming sector to benefit from a safe, accessible source of credit. As can be seen in Figure 6, the FCS is the largest farm lending institution in the United States with some 650,000 farmers, along with their local cooperatives, financing their operations through this system.

The FCS is divided into 12 districts and serves as the umbrella organization for 37 banks: 12 Federal Land Banks, 12 Federal Intermediate Credit Banks, 12 Banks for Cooperatives and one Control Bank for Cooperatives; 400 local lending institutions are distributed across the country. The FCS finances its operations by offering shares on the public market, with an implicit guarantee that these shares will be insured by the government should the FCS fail. The FCS is an alternative source of farm credit, and is the

only institution in the U.S. which deals solely in farm loans. As such, it is not concerned with promoting the family farm, but rather with the farming industry in general.

When a farmer takes out a loan with the FCS, he also becomes a shareholder, since he is required to purchase shares amounting to between 5% and 10% of the value of his loan. This practice requires the FCS to maintain substantial cash reserves to guard against losses arising from problem loans. A serious problem for the FCS is the matching of funds. During the 1970s the institution was able to benefit from long-term funds which allowed it to be very competitive on the farm loan market, lending to farmer-clients at lower-than-competitive rates. However, when interest rates fell sharply in 1982, it lost its comparative advantage and was forced to charge higher-than-market rates. In the process, the FCS lost many clients, in particular its best borrowers, who refinanced their loans through other institutions. This resulted in a decline in the market value of FCS shares, prompting many other shareholders to pull out lest they should lose their capital.

The FCS is at present experiencing the worst crisis in its history: while it is designed to handle loan volume totalling about \$80 billion, its current loan volume totals only \$50 billion; as a result, annual infrastructure and general operating costs, which total \$800 million, have become an added burden and the target of some criticism. Nine of the 37 banks which together make up the FCS would appear to be in serious financial difficulty and the fact that all these banks are legally connected puts pressure on the entire system.

To help the FCS, an institution of historical importance to the U.S. agricultural industry, Congress and the Senate passed Bill HR3030 on 19 December 1987. Using a federally-guaranteed bond scheme developed by the Senate Agriculture Committee and designed to minimize federal budget expenses, up to \$4 billion will be provided to the FCS. As well, an overhaul of the system will require mergers of Land and Intermediate Credit Banks in the 12 regional districts within six months of the bill's passing. The bill also allows for the merging of districts by shareholder vote, reducing the system to as few as six regions and seven banks. The FCS must also develop "borrowers' rights" provisions, including a procedure to restructure delinquent loans, should this be cheaper than foreclosure. Finally, the bill provides for the development of a secondary market for farm loans, which will both provide a new source of funds and make fixed interest rates available over long terms. Lower interest costs will benefit borrowers, since the risks of default will be shared by the investors and the lenders. While the use of the secondary market raises a number of problems, such as the subsequent restructuring of farms loans, the required level of government intervention and a possible decrease in the number of regular FCS

borrowers, the legislation has emerged in response to a certain consensus on the need to find new, more diverse and less expensive sources of farm credit.

c. The Farmers Home Administration

Established in 1935, the Farmers Home Administration (FmHA) is regarded as the lender of last resort in the agricultural sector: it gives credit to farmers who cannot obtain it from commercial banks. In this respect the FmHA resembles Canada's Farm Credit Corporation.

The FmHA is financed through the sale of government securities and through interest revenue on the loans it makes. When a loan is guaranteed by the FmHA, the commercial bank can provide money directly to the borrower. In 1986, the FmHA made some 75,400 loans and grants, valued at a total of \$4.4 billion; in addition, 43,000 loans were rescheduled over longer periods, 25,000 were subordinated to other lenders to allow new credit to be extended, and 28,000 were refinanced at a more favourable interest rate. Loans guaranteed by the FmHA but financed by other institutions reached \$1.6 billion in 1986. "Borrowers' rights" provisions will also be applicable to FmHA borrowers.

The FmHA serves more than 1.2 million borrowers, 294,000 of whom are farmers with total outstanding debts of \$29.7 billion in 1986. The FmHA also gives loans to enable low-income rural families to buy or repair their homes, and is involved in home rentals and the developing and improving of public services in rural areas. More than a simple lending institution, the FmHA is a major economic force in rural America, and its various mandates illustrate increasing government intervention.

2. A Comparison of the Farm Financing Crisis in Canada and in the United States

As just presented, farm financing in Canada differs significantly from farm financing in the United States; nevertheless, in both countries government intervention remains a major influence in the evolution of agriculture and its financing.

The financial situation of agriculture in Canada resembles that in the United States in a number of ways. Farms are becoming larger and the number of farmers is in steady decline. During the 1970s, both countries experienced strong growth in agricultural

production, sales and prices, accompanied by an unprecedented rise in the value of farm assets and, simultaneously, in farm indebtedness. A total reversal in market conditions in the early 1980s put an unexpected stop to this strong expansion, and both countries experienced a decline in agricultural product prices and the value of farm assets. Confronted with these adverse conditions, many farmers found their debtloads becoming impossible to service, and both countries saw -- and are still seeing -- a high number of bankruptcies and farms at the limit of their financial capacities.

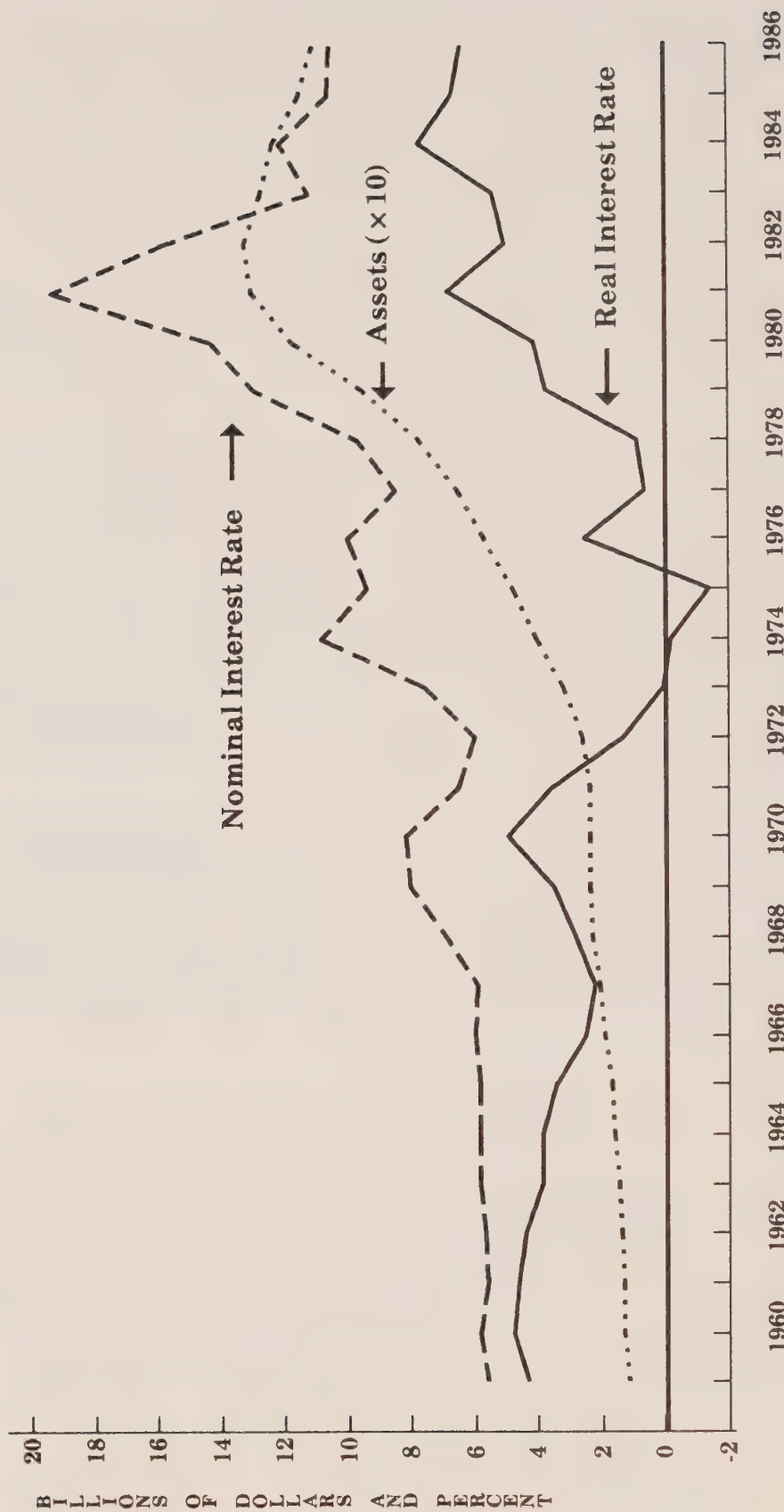
After the collapse of the 1970s, farm incomes fluctuated more widely in the United States than in Canada, although they continued in general to rise; as well, an adjustment to the decreased value of farm assets and a heavy debtload came about more rapidly than in Canada. Dr. David Freshwater, an economic consultant with the U.S. Department of Agriculture, told the Committee that the internationalization of American agriculture and the shrinkage of export markets in the early 1980s could explain the difference between the countries. It should be noted that American agriculture is now much more dependent on exports than it used to be in maintaining its relative position in the U.S. economy. In Canada, farm exports are important for the sector's well-being, but even when they increased considerably in the 1970s their proportion of total farm receipts remained relatively constant. The differences in the evolution of farm incomes, value of farm assets and debtload in the United States may also reflect greater fluctuations in interest rates and government payments in that country.

In Canada there is a close relationship between variations in interest rates, especially real interest rates, and variations in the value of farm assets, as Figure 7 indicates. Fairly low interest rates during an inflationary period in the 1970s encouraged farmers to acquire debt to purchase more assets, particularly since the value of farm assets was rising faster than the rate of inflation; this strategy seemed not only irreproachable but astute, and farmers in both countries adopted it.

As, in both Canada and the United States, increasing government expenditures are accompanied by growing national deficits, the need to control growth in expenditures will become more pressing in the future. It is in Canada that agriculture is likely to suffer most from the needs for such control, because Canadian government expenditures on farm programs have increased dramatically in recent years. These increases in direct payments to farmers have meant an increase in the proportion of total government expenditures that goes to agriculture, as illustrated in Figure 8; in 1986 such

INTEREST RATES AND FARM ASSET VALUES

Canada, 1959 - 1986

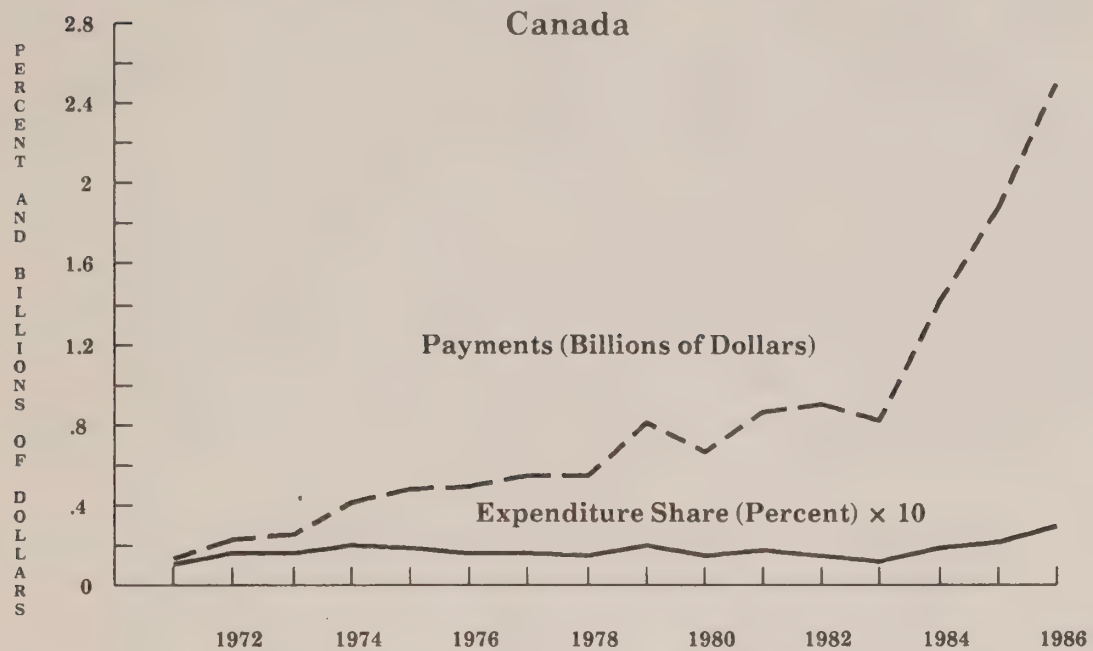


Source: Statistics Canada, Cansim Division and Library of Parliament

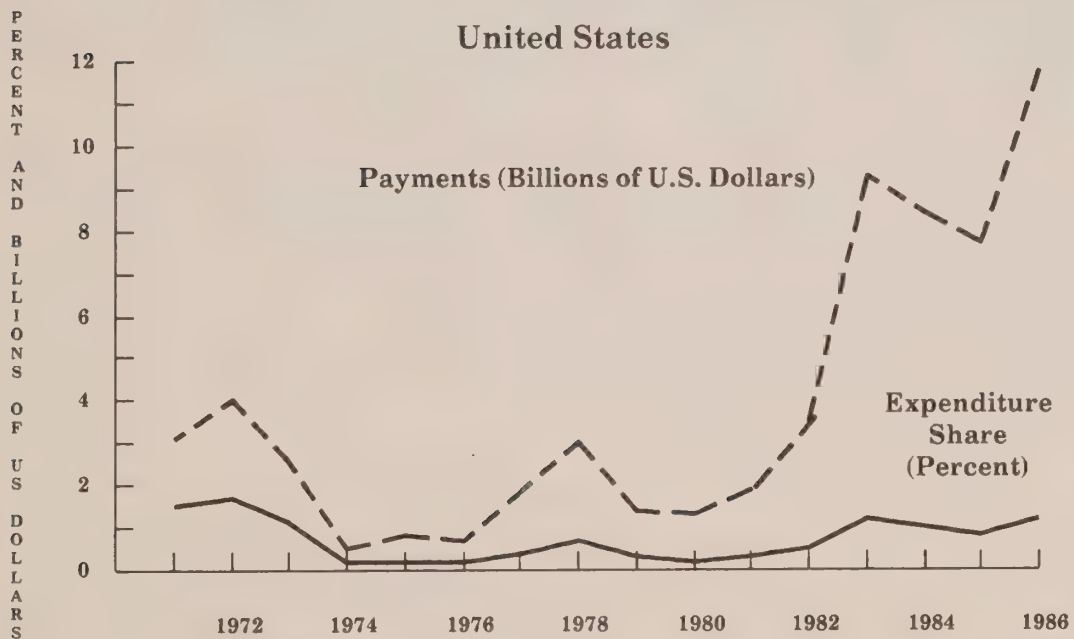
FIGURE 7

FIGURE 8

DIRECT PAYMENTS: PERCENT OF FEDERAL EXPENDITURES



Source: Statistics Canada, "Agriculture Economic Statistics"



Source: Dr. David Freshwater, data taken from his presentation to the Committee in Washington, D.C., October 1987.

payments represented about 3% of total federal expenditures. It is clear, however, that in both Canada and the United States government expenditures have played a major role in the support of farm income, as shown in Figure 9. Most agree that without them the current financial crisis in agriculture would have been much worse, because farmers would have been even less able to repay their debts and their asset levels would have fallen even further. But increasing government intervention raises the problems of eligibility and effectiveness: who should get the taxpayer's money and what is the best way to use it? Dr. Freshwater and Dr. Harrington both told the Committee that according to various data, the effectiveness of the farm income support system in the United States may be in doubt. As Table 5 shows, in 1985, farmers who were already in a favourable financial position received 41% of government payments to agriculture, while vulnerable farmers received only 16%. There are no comparable data for Canada and in any case a similar analysis would be difficult because some of our programs involve voluntary participation and others use precise formulae for payment entitlement.

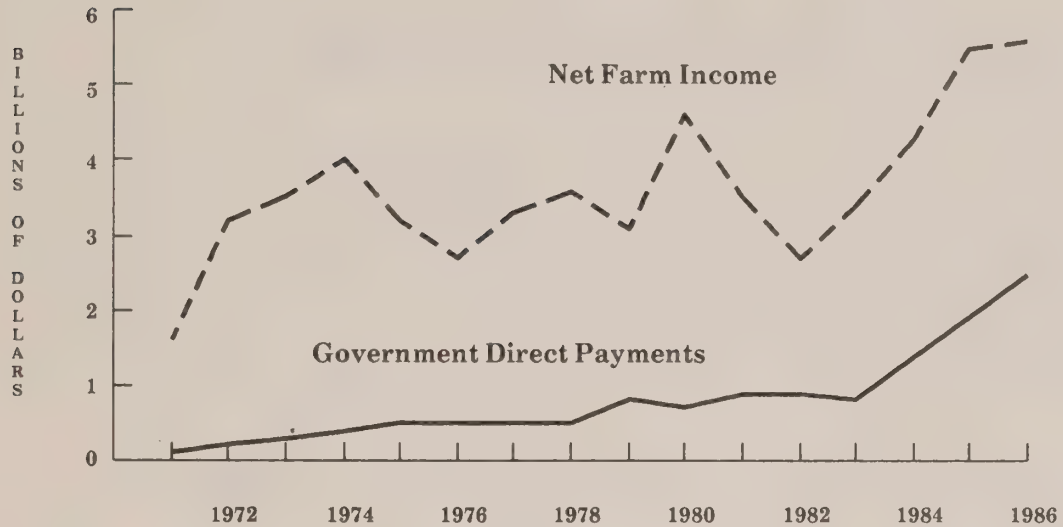
A comparison of Canada and the United States shows that two farm economies that are structured differently, served by government programs with little in common and financed by different institutions, have still experienced similar periods of expansion and contraction and suffered a financial crisis at the same time. Not only is agriculture in both countries dominated by government intervention, but agricultural analysts in each country increasingly accept the hypothesis that national policies, whatever their structure, have a tendency to amplify the effect of external disturbances, whether these are positive or negative.

The present financial crisis in agriculture has led to increased government intervention in this sector; in future, however, it will be difficult for governments to withdraw this support without adverse economic and political effects.

FIGURE 9

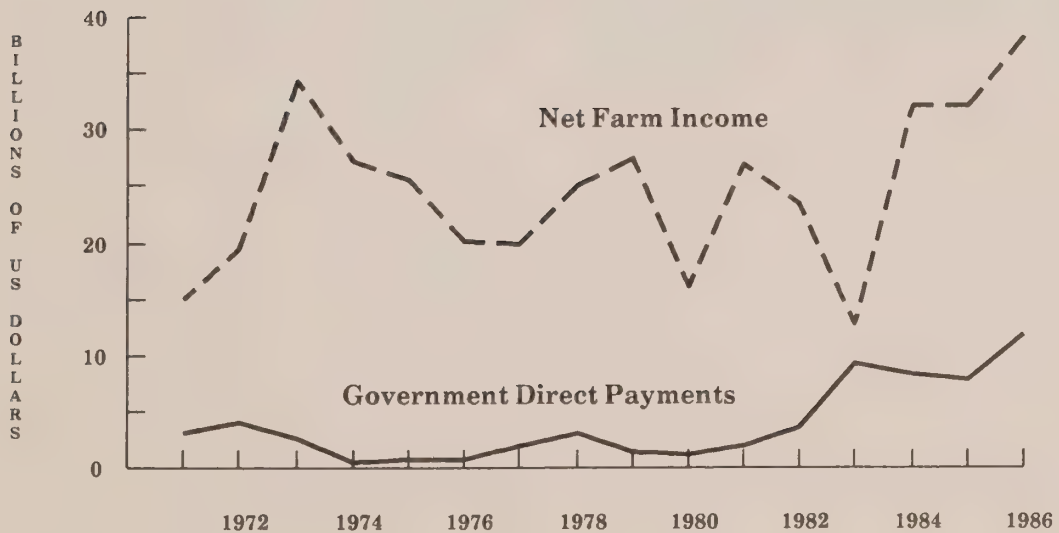
NET FARM INCOME AND GOVERNMENT PAYMENTS

Canada



Source: Statistics Canada, "Agriculture Economic Statistics"

United States



Source: Dr. David Freshwater, data taken from his presentation to the Committee in Washington, D.C., October 1987.

TABLE 5

United States Government Program Expenditures on
Agriculture by Financial Class, 1985

Income Status	<u>Debt/Asset Ratio</u>	
	0.0 0.40 above 0.40	
<u>Positive Cash Flow</u>	<u>Favourable</u>	<u>Marginal Solvency</u>
Proportion of Payments	41%	35%
Ave. Size of Payments	\$17,948	\$49,860
Percent of Farms	44%	10%
<u>Negative Cash Flow</u>	<u>Marginal Income</u>	<u>Vulnerable</u>
Proportion of Payments	8%	16%
Ave. Size of Payments	\$10,066	\$22,223
Percent of Farms	35%	11%

Source: Dr. David Harrington, table taken from his presentation to the Committee in Washington, D.C., October 1987.

Chapter II

Federal Assistance to Agriculture

As previously mentioned, direct and indirect government assistance is a major contributor to net farm income, and has been largely responsible for keeping current income levels comparable to those of the recent past. Government programs affect farm receipts, through their influence on prices paid and quantities produced; they also affect the prices paid for inputs, one of the most important of which is agricultural credit.

The federal government annually commits substantial financial resources to agriculture. A discussion of various federal agricultural support and credit programs designed to alleviate the adverse effects of low prices, depressed markets and production and income fluctuations will be presented. Appendix A shows direct government payments and rebates, both federal and provincial, to farmers under various major support programs for the 1971-1986 period. Appendix B lists the credit programs currently available provincially.

A. Federal Support Programs for Agriculture

1. The Agricultural Stabilization Act

The *Agricultural Stabilization Act* (ASA) of 1958, administered by the Agricultural Stabilization Board through Agriculture Canada, is designed to provide producers with stable prices and stable incomes; the aim is to allow producers to realize a fair return on their labour and investment, and to maintain a fair relationship between the prices they receive and the cost of goods and services they purchase.

Under the Act, eligible producers receive deficiency payments when market prices for certain "named" commodities fall below predetermined levels. Commodities currently "named" in the Act are: slaughter cattle, hogs and sheep; wool; industrial milk and cream; corn and soybeans. Oats, spring and winter wheat, and barley grown outside

the areas designated in the *Canadian Wheat Board Act* are also included. As well, payments may be made for commodities "designated" from time to time by the Governor in Council.

Each year, the Agricultural Stabilization Board establishes a base price for each commodity. The prescribed price for "named" commodities in a given year is a minimum of 90% of the average price of the immediately preceding five years, or another percentage prescribed by the Governor in Council, adjusted for changes in cash production costs. Although there is no minimum price for "designated" commodities, the principle for calculating the prescribed price is similar, with the percentage determined by the Governor in Council; "designated" commodities are generally supported at the 90% level.

Support for "named" or "designated" commodities may also be given through bipartite or tripartite stabilization plans, where support levels are based on prices or costs. All provinces except Newfoundland are currently included in cost-shared National Tripartite Stabilization Programs (NTSP). Agreements covering apples have been signed in British Columbia, Ontario, Quebec, New Brunswick and Nova Scotia, while beans are covered in Alberta and Ontario; agreements for sugar beets have been signed in Alberta and Manitoba. Alberta, Saskatchewan, Ontario, Prince Edward Island and Nova Scotia have signed agreements for lambs, while Alberta, Saskatchewan, Manitoba and Ontario have reached agreements for hogs. Finally, agreements for beef, including cow-calf, slaughter cattle and feeder cattle, have been signed in Alberta, Ontario and Prince Edward Island; Saskatchewan has announced its intention to enter into beef arrangements. Negotiations for the establishment of other tripartite stabilization plans are ongoing.

2. The Western Grain Stabilization Act

Under the *Western Grain Stabilization Act*, proclaimed in 1976, eligible grain producers in Western Canada are protected against extreme fluctuations in returns from year to year. The program eases the impact of disruptive price, market and cost factors and helps stabilize cash income from grain sales by providing a minimum assured cash flow level. The Act covers producers of the seven main grains -- wheat, oats, barley, rye, flax, canola and mustard seed -- grown in the Canadian Wheat Board areas of Alberta, Manitoba, Saskatchewan and British Columbia. The program does not cover grain fed to a producer's own livestock or poultry, or non-pedigreed seed grain sold to other producers; generally, farm-to-farm grain sales are also excluded from coverage. A proposed amendment to the Act would expand coverage to all crops grown under the *Canada Grains Act*, as well as

canary seed. Edible beans, corn and soybeans, currently covered under the ASA, would be excluded.

Participation in the program is voluntary, and participants may include qualified farming companies, cooperatives and partnerships, if individual members are actual producers and the farming business is more than 50% Canadian-owned. Participants must be Canadian citizens or landed immigrants.

Under the jointly-funded program, producers and the federal government each pay a yearly levy into the stabilization fund to an agreed maximum. The levy changes in response to the relationship between the interest earned or paid on the fund and the levy contributions of producers. The levy rate of producers ranges from a minimum of 1% to a maximum of 2.5%, with the federal government's contribution being the same plus an additional 2% on all eligible producer proceeds. Currently, the levy rates for producers and the federal government are 1% and 3%, respectively. The federal government also pays all program administration costs.

Producers receive payments from the fund when either of two measures, eligible net cash flow or eligible net cash flow per unit (tonne), is below the immediately preceding five-year average. Net cash flow, calculated for each crop year, is defined to be the difference between overall cash receipts from western grain sales and the cash costs of producing the grain for market. The measure yielding the larger payout for a given year is used to calculate a stabilization payment, which will equal the difference between the measure and the previous five-year average, adjusted for eligibility and participation. The Act, which permits coverage on grain receipts to a maximum of \$60,000, provides for an interim payment to be made in the spring of a prospective payout year in order that farmers have cash available prior to spring seeding; these payments are subject to Cabinet approval. The \$60,000 maximum was expected to cover approximately 88% of eligible grain sales for the 1986-87 crop year; target coverage for the program is 90%. Levies paid into the fund are tax deductible, and payments received from the fund are taxable income. The maximum grain receipts subject to levy entitlement may be changed by the Governor in Council.

Producers may voluntarily withdraw from the program prior to 31 July of the third crop year of their participation or exercise their ten-year program anniversary withdrawal option. Producers who withdraw have one opportunity to rejoin in each ten-year period; should they do so, they become conditional participants for a three-year period and receive only 90% of any payment issued during that time. An amendment to the Act

will be introduced to remove the 10% penalty for producers who have opted out of the program and wish to rejoin.

In the 1986-87 crop year, \$1.398 billion in total stabilization payments was paid out, the largest payout issued since the program's inception: it represented a 62.7% increase over that of the year before, and left the stabilization fund with a \$1.5 billion deficit, down from a surplus of about \$1 billion in 1984. In December 1987, the federal government announced that \$750 million of that deficit would be written down. For future payments, the fund will borrow money from the federal government, as provided for under the provisions of the Act, and will repay the funds and assessed interest according to agreed-upon terms. The 1986-87 payout yielded \$13.55 in benefits for each \$1 levy a farmer had paid into the fund during the past three crop years: in the long run, the program is designed to return \$3 to producers for each dollar paid into the program. At present, over 85% of Prairie grain farmers participate in the program.

3. *The Crop Insurance Act*

Under the authority of the *Crop Insurance Act*, administered by Agriculture Canada, a federal-provincial cost-shared program has provided all-risk crop insurance since 1959. The program's objective is to stabilize farm income by minimizing the losses from crop failures due to unavoidable natural hazards. The Act currently covers 87 crops.

Agriculture Canada contributes financially to the federally-approved, provincially-administered crop insurance plans operating in all ten provinces. The Act allows either for federal loans to be made to provinces in years in which indemnities exceed the reserves available, or for the federal government to enter into a reinsurance agreement with a province to cover a portion of that province's liabilities for indemnity payments under a crop insurance scheme.

Two cost-sharing options exist:

- the federal government may contribute 25% of the total premiums and 50% of the provincial administrative costs, with the provincial government doing the same; or
- the federal government may contribute 50% of the total premiums, with the province absorbing all of its administrative costs.

Quebec and Newfoundland have crop insurance agreements based on the first cost-sharing option, while agreements with all of the remaining provinces are based on the second option. A producer pays no more than 50% of the total premiums. Agreements with Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Nova Scotia and New Brunswick include reinsurance provisions, while agreements with Prince Edward Island and British Columbia have loan provisions.

4. *The Western Grain Transportation Act*

In 1983, legislation on grain transportation was enacted to provide expanded and improved rail transportation for grain and grain products, oilseeds and oilseed products, and other agricultural commodities to both domestic and foreign markets.

Under the Act, the government pays the annual Crow Benefit directly to railways and, through a cost-sharing arrangement with shippers of eligible commodities, shippers pay the first 6% of grain rail costs. The Committee recognizes both the complexity and the controversial nature of this program, but did not dwell on this Act in its hearings, feeling that such an analysis would exceed the parameters of the current study.

5. *The Agricultural Products Board Act*

The Agricultural Products Board, established under the *Agricultural Products Board Act* of 1952 and administered by Agriculture Canada, has the authority to:

- buy, sell or import agricultural products;
- store, transport and process agricultural products;
- sell agricultural products to any country and make arrangements for their purchase and delivery; and
- purchase agricultural products on behalf of any government or agency.

In short, the Board has these powers in order to stabilize agricultural commodity prices when markets are depressed. Although programs may be undertaken to resolve specific

marketing concerns, market stabilization is generally taken in lieu of action under the *Agricultural Stabilization Act*.

Eligible agricultural commodities include: livestock and livestock products, poultry and poultry products, milk and milk products, vegetable and vegetable products, fruit and fruit products, honey, maple syrup, tobacco, fibre and fodder crops, as well as any agricultural product designated by the Governor in Council.

6. The *Advance Payments for Crops Act*

The *Advance Payments for Crops Act* of 1977, administered by Agriculture Canada, facilitates the marketing of storable crops by providing eligible producer groups with guaranteed, interest-free loans to make advance payments to their members between harvest and sale of the product. All crops that can be stored in their natural, unprocessed state, except wheat, oats and barley grown in Canadian Wheat Board areas, are eligible; thus, for eligible areas, crops include grains, oilseeds, root crops, field-grown crops as prescribed, honey and maple syrup.

The Act, in addition to providing interest-free loans, also guarantees repayment of 98% of the amount borrowed by a producer organization from a bank, credit union, caisse populaire, trust company or a Province of Alberta Treasury Branch. It also allows government payment of the interest on money borrowed if advances are made according to the Act, designates the rate of advance per unit of crop, determines the maximum guarantee, and allows for the audit of the producer organizations' records and the approval of their monthly interest and default claims.

The amount of an advance payment cannot exceed 50% of the expected per unit market price for the crop in that crop year. Individual producers may each receive a maximum advance of \$30,000 for all crops each year, while the maximum for two partners or shareholders is \$60,000; three or more partners or shareholders may receive an advance of up to \$90,000.

7. The *Prairie Grain Advance Payments Act*

Under the *Prairie Grain Advance Payments Act*, administered by the Canadian Wheat Board, eligible holders of Canadian Wheat Board permit books who have wheat, oats or barley in farm storage can receive cash advance payments to ease the effects of the quota

delivery system and local elevator congestion. The Board may provide interest-free advances to a producer for deliverable grain prior to its delivery to the Board in order that he may meet his short-term monetary commitments when sales opportunities are limited.

Maximum total advance payments are \$30,000 for individual producers, and up to \$90,000 for farm corporations or partnerships. Eligible producers receive advance payments from elevator agents, based on the amount of grain stored in their facilities; the payments are repaid through deductions from the sales receipts for subsequent grain deliveries. Special provisions under the Act

- permit rye, flaxseed and canola coverage; and
- allow emergency advance payments to enable producers of grain to better finance the drying of damp or tough grain, or for threshed grain in storage because of unusual weather conditions.

8. The Dairy Support Program

Under the Dairy Support Program, administered by the Canadian Dairy Commission established in 1966, efficient producers of industrial milk and cream that are shipping within their market sharing quota can earn a fair return on their investment and labour; the Program is also designed to ensure a sufficient supply of high quality dairy products. It comprises an offer-to-purchase program for butter and skim milk powder, and a federal subsidy program funded through the ASA.

Under the Program, the Commission establishes a Target Return for industrial milk and cream. The Target Return is based on assumed market returns, which reflect the federal market price support program for butter and skim milk powder, and direct payments made to producers by the federal government. A formula which measures the changes in production costs experienced by the most efficient farms adjusts the level of Target Returns for industrial milk during the year. The Target Return level is currently \$46.92 per hectolitre of milk containing 3.6 kilograms of butterfat; \$6.03 of this amount is represented by the federal government's direct payments to industrial milk and cream producers who meet domestic market requirements and milk produced under the export quota, and represents 13% of the Target Return level for industrial milk.

9. The Feed Freight Assistance Program

The Feed Freight Assistance (FFA) Program, administered by the Livestock Feed Board of Canada, is designed to help equalize the cost of feed grain transportation. The Program subsidizes a portion of the transportation costs for moving Canadian feed grains to livestock feeders in some parts of Canada.

Specifically, livestock feeders, feed manufacturers and small mill operators who ship feed grain and are located in

- British Columbia, except the regions of the Peace River and Creston-Wyndel;
- the Yukon and Northwest Territories;
- Northern Ontario;
- Eastern Quebec; and
- the Atlantic provinces

are eligible for assistance. Since August 1984, the Program has included all Canadian feed grains sold commercially within the eligible regions, including locally-produced grains. Under the Program, shippers of the feed grains receive a subsidy and livestock producers benefit from lower feed grain costs.

10. The Special Canadian Grains Program

The Special Canadian Grains Program provides cash assistance to eligible producers to help ease the impact of the international subsidy war between the United States and the European Economic Community. For the 1987 crop year, eligible crops include: wheat, barley, oats, rye, mixed grains, corn, soybeans, canola, flax and sunflower seeds; also covered are dry peas, mustard, lentils, canary seed, safflower, buckwheat, field beans, faba beans, honey, and alfalfa for processing, as well as pedigreed seed, popcorn, triticale, and farm-fed grain. Excluded are grains seeded for silage or green feed, forage seed and hay. The assistance rate for each eligible crop is proportional to its price decline as a result of the international trade war.

Payments to an individual farmer are calculated on the basis of his seeded acreage of these commodities and on representative regional yields derived from crop insurance data. Provision has been made to pay on summerfallow in the West. Payments to honey producers will be made on the basis of the number of hives in excess of 25. As well, irrigated land is eligible for higher payments, reflecting higher yields. The maximum payment to any one producer is \$25,000.

The Program was first announced in December 1986 for implementation in 1987 on the 1986 crop. A \$300 million disbursement was made to producers in January 1987 with the remaining \$700 million of the \$1 billion national scheme paid in June 1987. The Program has been extended for an additional year; a \$1.1 billion payment will be made in 1988 on the 1987 crop, with \$800 million to be paid by 31 March 1988 and the remaining \$300 million by 30 June 1988.

Witnesses appearing before the Committee focused on two aspects of the Special Canadian Grains Program: the nature of the Program with regard to such factors as the total funds allocated and the degree to which the Program will be on-going; and the manner in which funds are allocated to individual farmers.

Only one witness advocated establishing a specific time frame for such a program, while the Canadian Federation of Agriculture stated that:

... this type of program, although expensive, is important in maintaining Canadian industry. If we look ahead in the short run, I think we would be less than honest if we did not recognize that this may well not be the last year in which we will have to deal with this type of program. The type of investment that we made to try to maintain our grains and oilseeds sector will have to be protected by some additional payments. (Mr. Don Knoerr, Canadian Federation of Agriculture, Issue 18:17, December 15, 1987.)

The National Farmers Union had a criticism of the program in that it felt that:

... the Canadian government was wrong last year in terms of just basically pulling a billion dollars out of the air and not backing it up, as the Auditor General said, with substantial documentation. We would prefer to go the route of what our injury in Canada is as Canadian farmers and establish target prices at cost of production. We think that on that basis we can justify to Canadian consumers why that kind of a deficiency program should be put in place. (Mr. Wayne Easter, National Farmers Union, Issue 13:19, November 17, 1987.)

With regard to the manner in which funds are allocated under the Program, the Western Canadian Wheat Growers Association said that:

I can tell you that farmers do not much care for special grains programs based on productivity, amount of crop insurance, amount of land and regions because they are based on averages and they do not address individual farmers. In basing programs on averaging, we have to ask who is average, whose production does the average apply to? Some crops are included in the program and some are not. (Mr. William Duke, Western Canadian Wheat Growers Association, Issue 11:38, October 10, 1987.)

The Committee believes that the \$1.1 billion in Special Canadian Grains payments should be allocated to producers as fairly and equitably as possible. Furthermore, the Committee recognizes that the Program was implemented as a temporary measure to alleviate the income problems of grain producers who were suffering because of subsidy-inspired grain surpluses and the resulting international price war between the United States and the European Economic Community.

- I. Recognizing that aid will be necessary until the grain surplus and the price wars have ended, the Committee recommends that programs like the Special Canadian Grains Program be continued to enable producers to maintain both the Canadian share of the grain export market and a viable grain growing industry in Canada.**

11. Farm Debt Review Boards

Under the *Farm Debt Review Act*, proclaimed 5 August 1986, Farm Debt Review Boards (FDRBs) have been established in each province to ensure that farm operations in financial difficulty or facing foreclosure have access to an impartial third-party review and possible financing or refinancing. Each province has one Board, except for Saskatchewan, Alberta and Ontario which each have two. Each Board, consisting of a Chairman and not more than ten other members, is responsible for preparing a list of persons available to serve on Farm Debt Review Panels; these individuals must have knowledge and experience of agriculture or financial matters.

A Farm Debt Review Panel is established by the Chairman of the FDRB for each farm debt review; its purpose is to consider the financial affairs of the farmer and to facilitate an arrangement between him and his creditor(s). Each Panel consists of three persons appointed by the Chairman of the Board, two from the aforementioned list and a third, from among the Board members themselves, who acts as Chairman. The Panel is

provided with an in-depth report of farm operations and financial status by field staff with knowledge of the type of farm operation being reviewed and experience in handling farm financial problems.

Two types of applications can be made: one for an insolvent farmer, the other for a farmer in financial difficulty; priority is given to the former. In either case, the FDRB does not have the legal authority to force an agreement on either the farmer or the creditor(s); the process is voluntary.

In the case of an insolvent farmer, the Act provides that a secured creditor(s) must give the farmer at least 15 business days' notice of action being taken against him, and must advise him of his right to make an application under the *Farm Debt Review Act*. The farmer can then apply to the FDRB, including with the application a list of all assets and the names and addresses of all creditors. The Board will then notify all creditors and issue a 30-day stay of proceedings against foreclosure; should the Board feel that an extension of this period is essential to the formulation of an agreement between a farmer and his creditor(s), it may extend the stay of proceedings at 30-day intervals for a total of 120 days. When the notice of seizure is obtained, the Board appoints a guardian for the farmer's assets; the guardian may be the farmer himself, any other qualified person chosen by the Board, or any other qualified person nominated by any secured creditor(s). A Farm Debt Review Panel will meet with field staff, the farmer and his creditor(s), to assess the situation and attempt to achieve a mutually satisfactory agreement. If this attempt fails, the creditor(s) can proceed with foreclosure and the farmer will be referred to the Canadian Rural Transition Program (CRTP). Administrators of the CRTP will accept the farmer's application based on the Farm Debt Review Panel's referral, thereby expediting the process for the farmer. An insolvent farmer who does not enter into an agreement with any creditor within the stay-of-proceedings period is not entitled to make a new application for a two-year period after the previous application date without the written consent of the Board. If an agreement is reached and signed by both parties, it is a legal contract. Where the farmer does enter into an arrangement with a creditor within the stay-of-proceedings period, a new application under the Act cannot be made for a two-year period after the agreement's termination without the written consent of the Board.

A farmer in financial difficulty may apply to the FDRB for a review of his financial affairs or for assistance in reaching an agreement with his creditor(s). A Farm Debt Review Panel is established, and field staff are assigned to evaluate the situation with the farmer and, if requested by him, with his creditor(s); preliminary suggestions for improving the farm's prospects are made. The Panel, after a review of the final report,

meets with the farmer and, if he so requests, his creditor(s), to discuss the report and attempt to enter into an agreement. If an agreement is signed by the parties, it becomes a legal contract.

In the August 1986 to December 1987 period, 4,978 applications were received by Farm Debt Review Boards, 45.0% from insolvent farmers and the remaining 55.0% from farmers in financial difficulty. Of the applications received, 57.0% or 2,835 were completed, of which 974 or 34.4% led to a signed arrangement. Saskatchewan accounted for the highest proportion of total applications received, with 33.3%, followed by Ontario with 22.3%, Alberta with 16.3% and Manitoba with 15.0%.

Funding for Farm Debt Review Boards has been extended to 1991, with an additional federal commitment of almost \$40 million. The FCC has also been given additional funding of up to \$330 million to allow it to participate on an equal basis with other lenders in the debt review process until 1991.

In appearances before the Committee, several witnesses expressed concern about the debt review process, focusing on its length and the lack of power granted to the Boards to impose settlements.

The Canadian Cattlemen's Association, in reference to the process, stated that:

I think it is unfortunate that it got off to a very rocky start. I believe it was implemented too quickly; perhaps there was not enough time to set it up properly ... now, it is operating more smoothly, ... [O]ne of the major criticisms was that the panel did not take enough time to evaluate a situation, in that they would hold one meeting and then make a decision. (Mr. Ron Oswald, Canadian Cattlemen's Association, Issue 15:18, December 1, 1987.)

Several witnesses felt that Debt Review Boards should be given powers to impose settlements. The Christian Farmers Federation of Ontario, referring to a survey on the process, said that:

The survey, ..., points out that about 80% of the respondents want the board to have more power to impose settlements. (Mr. William Jongejan, Christian Farmers Federation of Ontario, Issue 13:25, November 17, 1987.)

The Committee, however, feels that Farm Debt Review Panels should not have the power to impose arrangements; that is, the Panels should not have the ability to force creditors to write-down or set-aside debt.

II. The Committee thus recommends that Farm Debt Review Panels maintain their role as mediators, but recommends that their mandate be enhanced, so that

- 1. Panels have the authority to refer farmers to the Farm Credit Corporation for assistance under the interest-relief scheme, with their recommendation being given some weight (see recommendation VI. on p. 69);**
- 2. Panels make the final determination of eligibility for benefits under the Canadian Rural Transition Program; and**
- 3. The recommendations of Panels be given some weight in the determination of eligibility for social programs (see recommendation IV. on p. 49).**

12. The Canadian Rural Transition Program

The Canadian Rural Transition Program (CRTP), implemented in September 1986, is designed to assist people whose financial difficulties force them to leave farming to make the transition into alternative employment and another way of life. The Program, developed by Agriculture Canada and Employment and Immigration Canada after discussions with provincial governments and farm organizations, is available to farmers

- who, for financial reasons such as foreclosure, seizure of assets or inability to obtain credit to maintain a viable farming business, left farming as of 1 January 1985 or are about to do so;
- who have no permanent full-time employment;
- who are legally entitled to work in Canada;
- who are seeking employment; and
- who are not receiving unemployment insurance benefits.

Farmers may apply up to three months before they cease farming.

The CRTP offers various types of counselling and assistance: personal and job counselling; financial assistance for transition, training, travel, job search, relocation and the establishment of a new non-farm business; and partial wage reimbursement for employers as an incentive to hire farm family members who have difficulty in obtaining employment.

Under the Transition Grant, financial assistance in the amount of \$1,600 per applicant may be provided in a lump sum for the first four weeks after approval of the application. This grant, to be used to cover the cost of living, shelter or moving to interim accommodation, is given only if the applicant is not receiving welfare assistance. No family may benefit from more than one Transition Grant. Additional grants may be paid every two weeks for a period of up to 22 weeks while applicants are seeking employment or waiting to start training. Applicants are eligible to receive the supplement even if their spouse is receiving unemployment insurance benefits or social assistance, or is employed, with the determining factor in these cases being gross weekly taxable income. Supplementary transition assistance is harmonized with the Canadian Jobs Strategy (CJS) training allowances and includes care for dependants.

In order to help applicants obtain training, fees may be paid for career-related training courses, and supplementary allowances for living, care for dependants, trainee travel, living away from home and commuting may be provided; the rates are standardized with those available under the CJS program. The Program may provide up to \$100 a day for training, for a maximum of 104 weeks to a total maximum of \$26,000. Payments are made either to the trainee, upon proof of registration, or directly to the organization offering the training.

An applicant who must relocate to start a new job, travel to look for a job, or travel to undertake training may receive assistance at CJS rates; job search travel assistance is provided only if the applicant has a good chance of finding a job. Relocation assistance may be paid to a maximum of \$5,000 per applicant, with payments made in two installments; the first installment is for a maximum of 50% of the total approved assistance, paid prior to departure, and the second installment is for the balance, paid after the completion of travel. To qualify for job search assistance, the applicant must travel at least 100 kilometres, round trip; to be eligible for trainee travel assistance, the distance must be more than 24 kilometres, one way, and the training must be 20 or more hours per week. The amount payable for travel assistance is calculated on the distance to be travelled and the designated rate per kilometre established by the Treasury Board Travel Directive. In certain circumstances, an accommodation allowance may be paid for up to five nights while

the recipient is travelling between the place of residence and the area of the job search or the location of the course, and for the first night he or she spends in that place. Furthermore, under select conditions a commuting allowance may be paid.

Assistance is also available for applicants wanting to establish a new, non-farming business, provided that the proposed business can be demonstrated to be economically viable. A maximum grant of \$180 per week for a maximum of 52 weeks, or up to \$9,360, may be paid, provided applicants make an investment matching at least 25% of the grant. The investment, of up to \$2,340, may be in the form of cash, materials or equipment, excluding government grants, contributions or subsidized loans under other government programs. Only one grant is payable per new business established.

Employers, other than provincial or federal government departments, are given incentives to hire farm family members who have difficulty finding employment. A wage or salary subsidy of 50% of gross weekly wages paid, to a maximum of \$3.50 per hour for up to 40 hours per week, for a maximum of 26 weeks, may be reimbursed to employers for each individual employed. Payments are made upon receipt of valid claims for actual expenditures.

Finally, participants are eligible for a full range of career and job counselling services available at Canada Employment Centres to prepare them to enter the labour market. There is also personal, legal and financial counselling to help people adjust to a new work environment and the loss of their farm. Total counselling costs of up to \$1,500 are covered.

Since the Program's inception, more than \$5 million has been spent to assist more than 1,200 farmers. In the September 1986 to December 1987 period, a total of 1,824 applications were received, of which 1,352 were approved. Ontario, with 33.1%, and Alberta, with 23.1%, had the highest proportions of total approved applications; Manitoba and Saskatchewan accounted for 13.0% and 13.6%, respectively. Each of the eastern provinces accounted for not more than 2.3% of the total approved applications. Funding for the Program has been extended to 1991 at an additional federal cost of \$28 million; it was initially funded until September 1988.

Strong support for the CRTP was expressed by many witnesses in their appearance before the Committee, including Prairie Pools Inc. which said that:

Although with much regret, the (P)rairie (P)ools' producer members have recognized the reality that some heavily indebted farmers will be unable to continue their farming operations. In this respect, Prairie

Pools Inc. supports the assistance provided through programs such as the Rural Transition Program. (Mr. William Strath, Prairie Pools Inc., Issue 16:10, December 8, 1987.)

The Committee recognizes the benefits that farmers have received under Farm Debt Review Boards and the Canadian Rural Transition Program and believes that these programs should continue.

The Committee feels, however, that these programs should be monitored to ensure their continued effectiveness. The Committee is strongly of the opinion that the review by a House of Commons Committee of the overall effectiveness of the *Farm Debt Review Act*, which was to have begun by December 1986, should be completed before December 1988, and annually thereafter.

III. The Committee recommends that the operations of the Farm Debt Review Boards and the Canadian Rural Transition Program receive annual reviews by Agriculture Canada to ensure their effectiveness. Further, the Committee recommends that the results of these reviews be referred to the appropriate Standing Committees of the House of Commons and the Senate.

In sum, the evolution of agriculture has been marked by cycles which have required varying degrees of adjustment in the industry. The farm crisis of the early 1980s exposed some of the shortcomings of this structure, which is now undergoing profound change, not just minor adjustment. The fragile nature of farm financing in Canada has been revealed, highlighting the importance of agricultural support programs. The changes taking place within the industry are inevitable, but the Committee feels that measures should be implemented to help family farms adapt quickly.

One of the most dramatic aspects of the present farm financing crisis is its impact on the rural community. The transition has been quite difficult for certain once-prosperous farming regions; declining populations in some rural communities have generated both a feeling of isolation among the farm families who have remained there and an erosion of local services. Symptoms of this "disinvestment" in rural communities include a higher incidence of poverty, a lack of interest in farming among the younger generation and relatively little confidence in the future.

The Committee is deeply concerned about the many farmers who face serious financial problems that could put an end to their farm operations but who want to continue living in a rural environment. It is the Committee's hope that such agencies and programs

as Farm Debt Review Boards and the Canadian Rural Transition Program, with well-established infrastructures, will make available to farmers adequate counselling and information on social programs that could alleviate their stress. Ownership of assets sometimes restricts farmers' access to such programs and the Committee feels that this should not be the case.

IV. The Committee recommends that farmers be allowed to benefit on a short-term basis, in a manner similar to non-farmers, from the broad range of income support measures now available.

B. Federal Agricultural Credit Programs

The Farm Credit Corporation (FCC), established in 1959 under the *Farm Credit Act* (FCA) as the successor to the Canadian Farm Loan Board, is a federal Crown corporation reporting to Parliament through the Minister of Agriculture. The Corporation's main objective is to provide the necessary financial services for Canadian farmers to establish, develop and maintain viable farm businesses; its focus is farmers who have the resources and the ability to survive in agriculture but who are unable to secure satisfactory financing from commercial lending institutions. Thus, the FCC is thought to serve that segment of the long-term farm credit market that entails higher risk. The Corporation's role goes beyond the provision of credit, since it also makes counselling and assistance in the planning, organization and development of farm businesses available to all applicants and borrowers.

Until an amendment to the FCA in April 1982, FCC funding was from two sources: borrowings and capital advances from the Consolidated Revenue Fund (CRF); and farmers' repayment and prepayment of loans. Since that time, the FCC has had the authority to borrow from sources other than the CRF, such as capital and money markets, subject to the approval of the Minister of Finance. In 1986-87 the FCC borrowed the equivalent of \$580 million on these markets.

The FCC makes and administers farm loans under the FCA and the *Farm Syndicates Credit Act* (FSCA); it also administers the Shared Risk Mortgage and Commodity Based Loan programs. In 1986-87, the FCC made the following loans under programs within its jurisdiction: 4,311 loans totalling \$336.4 million under the FCA, 44 loans worth \$1.2 million under the FSCA, 398 Shared Risk Mortgage arrangements having a net value of \$46.1 million, and 1,459 Commodity Based Loans with a value of \$298.7 million.

1. **The *Farm Credit Act***

The *Farm Credit Act* offers farmers two types of loans:

- standard farm loans to applicants primarily occupied in farming after the loan is made; and
- loans to beginning farmers who may retain off-farm employment during the development of an economic farm business that is to become their principal occupation within five years.

Loans are made available for a variety of purposes:

- the purchase of land;
- permanent improvements to farm land or farm buildings;
- the purchase of breeding stock and farm equipment;
- debt refinancing; and
- any purpose that will facilitate the efficient operation of the farm unit.

Loan applicants must: be of legal age, be Canadian citizens or permanent residents, offer adequate security for the loan, possess sound management skills, and be able to demonstrate repayment ability. Individual farmers, corporations or cooperative farm associations may apply.

Since 9 April 1984, farmers have been able to obtain long-term, fixed-interest rate loans amortized for up to 30 years; these 5-, 10-, and 15-and-over- year renewable-term loans currently have interest rates of 12.0%, 12.25% and 12.25%, respectively. FCC lending rates, reviewed at least monthly, are based on its cost of funds plus an allowance to cover all operating costs and loan losses and provide a satisfactory return on capital. Loan maximums are \$350,000 for one applicant and \$600,000 for two or more applicants. Loans are secured by a mortgage on farm lands and, at the discretion of the FCC, any other security required.

2. The *Farm Syndicates Credit Act*

The *Farm Syndicates Credit Act* is an intermediate-term credit program under which fixed-rate loans are provided to groups of farmers acting cooperatively to surmount the high cost of individual purchase and ownership of machinery, buildings and installed equipment that can be used to mutual advantage.

To be eligible for a loan, three or more farmers, the majority of whom have farming as their principal occupation, must officially form a syndicate, by written agreement, collectively to

- purchase and use farm machinery;
- purchase, erect or improve farm buildings; and
- purchase or improve the building site.

The repair and maintenance of farm machinery are not covered under the Act. Cooperative farm associations and certain farming corporations may qualify as syndicates without their members having to enter into a formal syndicate agreement. Applicants must be of legal age, offer adequate security and demonstrate management ability.

The maximum loan amount is 80% of the cost of the items being financed, to a maximum of \$100,000 or \$15,000 per syndicate member, whichever is less. Loans made for permanently installed equipment, buildings, land or other improvements must be repaid within 15 years; loans made for mobile farm machinery carry a term of seven years. Syndicate members sign promissory notes to secure the loans; other security may be required at the option of the FCC. The interest rate is prescribed by the FCC at a level sufficient to cover its cost of funds and expenses in servicing loans; the current interest rate is 12.0%.

3. Shared Risk Mortgages

The Shared Risk Mortgage program, implemented 1 April 1985, enables farmers and the FCC to share equally the costs and benefits of annual interest rate fluctuations to establish viable farm units. To be eligible the individual must: be of legal age, be able to demonstrate Canadian citizenship or permanent residency status, have

adequate security and repayment ability, possess sound management skills, and have farming as a principal occupation. Loans are secured by a first or subsequent mortgage as long as security is adequate.

Under the scheme, farmers are offered a six-year renewable- term mortgage, amortized for a period up to 30 years, with some base rate of interest established at the beginning of the term; currently, this base rate is 11.75%. The interest rate paid by the borrower is adjusted annually to reflect market trends, with any upward or downward change in the current market interest rate shared equally between the borrower and the FCC; one-half of the difference between the current market interest rate and the base rate is absorbed by the borrower and the other one-half by the FCC. Any interest rate increase is limited to $2\frac{1}{2}\%$ over the six-year term of the mortgage.

Borrowers are given a choice of two payment schedules:

- variable payments, where payments are adjusted each year to reflect interest rate changes; or
- fixed payments, where payments remain fixed for the term of the mortgage and interest rate changes are reflected in changes to the principal outstanding at the end of the term.

Loan limits are \$350,000 for one qualifying applicant, and \$600,000 for two or more applicants.

4. Commodity Based Loans

The Commodity Based Loan (CBL) program, in effect since 1 April 1986, gives those producers who are in low equity positions and who are experiencing financial difficulty an opportunity to restore the viability of their operations through a reduction in their debt-servicing burden. The program is available to FCC clients who are full-time, efficient producers with not more than 55% equity and who had loans with the FCC before 27 February 1986. In the February 1986 Budget, \$700 million was committed to the FCC to institute the program; up to \$300 million was to be disbursed in 1986-87, with the remaining \$400 million in funds distributed in 1987-88. In December 1987, the program received additional funding; loans will be made until 31 March 1991, totalling \$450 million.

The scheme offers fully-indexed loans with an interest rate of 6% to eligible farmers with 40% or less equity. Eligible farmers with not more than 55% equity can

receive partially-indexed loans with an interest rate midway between a 6% base rate and the going FCC rate for a ten-year, fixed-rate mortgage, currently 12.25%; the current rate of interest for such a loan is 9.125%. The loans, which are offered for a ten-year term with payments based on a 20-year amortization period, have the applicable fixed interest rate for their term. Up to 80% of the market value of the security may be borrowed, with a loan limit of \$350,000 for one applicant and \$600,000 for more than one.

Loan payments and the amount of principal outstanding are linked to the farmer's ability to pay, which varies with commodity price fluctuations. The farmer may select up to two commodity prices or indices to be applied to the loan payment; if two commodities are selected, then the price or index of each will be given a 50% weight. The commodity prices or indices chosen must reflect the main enterprises of the farm. Payments are recalculated before the payment date to reflect commodity price changes from the previous year's average. A cap of 2% above the FCC's ten-year lending rate limits the amount borrowers will have to pay if commodity prices rise sharply during the term of the loan.

5. The *Farm Improvement and Marketing Co-operatives Loans Act*

On 30 June 1987, the *Farm Improvement and Marketing Co-operatives Loans Act* (FIMCLA) was proclaimed for implementation 1 February 1988; the Act replaces the *Farm Improvement Loans Act* (FILA), which expired 31 January 1988. FILA had been in existence since 1945 to encourage the provision of short- and intermediate-term credit to agriculture for the development and improvement of farms and farm living conditions. The new Act made substantial changes to the FILA to expand its role and broaden its scope.

The Act authorizes the Minister of Agriculture to guarantee up to 95% of term loans obtained by borrowers from chartered banks, Alberta Treasury branches, credit unions, and other designated lenders; this partial government guarantee against losses reduces lender risk, thereby increasing the availability of short- and intermediate-term agricultural credit. Loans can be made to

- purchase fencing, drainage and additional farm land;
- construct new buildings;
- purchase machinery and livestock;

- repair barns and equipment, where the cost is greater than \$400;
- refinance or consolidate existing loans, to a maximum of 80% of the current asset value of the property; and
- allow farmer co-operatives to process, market and distribute agricultural commodities.

Loans may be made to finance up to 80% of costs; co-operatives may receive a guaranteed loan of up to \$3 million. Maximum loan repayment terms are 15 years for land and ten years for other purposes. The maximum interest rate on loans is the chartered banks' prime rate plus 1% applied to both new and outstanding loans; the maximum amount of outstanding loans is \$250,000 for individual producers. Farmers who have off-farm employment are entitled to such loans.

6. The Federal Business Development Bank

The Federal Business Development Bank (FBDB) is a federal Crown corporation that promotes the establishment and development of business enterprises in Canada, particularly small- and medium-sized businesses. The FBDB fulfills its role through the provision of financial services, including loans, guarantees and venture capital, and management services, including counselling, information, training and planning.

Two FBDB credit programs might be of particular interest to the agricultural industry -- the loan guarantees program and term loans. Under the former program, the FBDB may act as a guarantor for a borrower seeking funds from a chartered bank or another financial institution. The security required for this guarantee is generally the same as that for a term loan.

The FBDB offers term loans for such business purposes as:

- the purchase of an existing business;
- the acquisition of fixed assets, including land, buildings, machinery and equipment; and
- in some cases, the replenishment or increase in working capital which has been depleted by recent capital expenditures.

Loan repayment terms are structured according to the borrower's ability to pay. Payment methods include equal or graduated payments of principal, either straight line or stepped,

or seasonal payments for borrowers whose revenues vary greatly with the seasons. The loans are offered at floating interest rates, which can be switched to fixed rates at the borrower's request; the amortization period may depend on such factors as the nature of the financing, available security and payment ability.

7. The Small Business Bond Program

The Small Business Bond (SBB) program, administered by Revenue Canada, is designed to provide debt restructuring assistance to small businesses, including farms, in financial difficulty; the program is a tax initiative that reduces the cost of borrowing for eligible small businesses and farms, and replaces the Small Business Development Bond program.

Small businesses and farms that

- are either in default or expect to be in default;
- are unable to obtain financing from other sources; or
- lack available internal assets which could ease the situation

are eligible to receive commercial loans with a value of at least \$10,000 but not greater than \$500,000, and with a reduced interest rate. The interest rate, negotiated between the borrower and the lender, is generally one-half of the chartered bank prime rate plus 2 or 3%. Commercial lenders are not subject to a tax liability on the interest received, since interest paid on an SBB is treated as a dividend, and interest paid by the small business or farm is not tax deductible. Although the loan is available for a term greater than one year and up to five years, it may be amortized over a longer period.

In conclusion, witnesses were generally in favour of the continuation of the various federal support and credit programs. These programs may involve certain inequities, in that they are not always well-targeted, but the current financial crisis in agriculture would have been worse in their absence.

In order that the programs become more effective and able to adapt to continually changing agricultural markets, the Committee believes that a renewed effort should be made to coordinate federal and provincial agricultural lending. The Committee recognizes the difficulties in developing a national agricultural policy, since initiatives that meet the needs of some may conflict with those that meet the needs of others; nevertheless,

it is of the opinion that the agricultural industry must have the benefit of a comprehensive, long-term commitment by the federal government.

Chapter III

The Family Farm in the Year 2000

All forecasting, especially for the long term, is subject to a high degree of error. The Committee, however, recognizes the importance of the expectations held by various parties with an interest in agriculture, and will therefore present, in two scenarios, the visions of the family farm in the year 2000 presented by witnesses.

A. Scenario 1: Current Trends

The current crisis in farm financing is having a major impact on the agricultural industry, and will continue to do so. It is not surprising, then, that most Canadian farmers see this crisis as a phenomenon that will characterize farming for many years to come.

After the rapid expansion in the industry in the 1970s, changing agricultural markets in the early 1980s triggered a process of transition that has affected all Canadian farmers, and primarily grain producers. The history of farming in Canada shows other transitional periods, but the severity of the current situation has increased uncertainty about the future of the family farm.

The most recent farm census shows that there were 293,089 farms in Canada in 1986, a decline of 8% from 1981. In fact, the number of farms has been steadily decreasing since 1941, when it stood at 732,832. The number of farms decreased by 16% between 1956 and 1961, by 10% between 1961 and 1966, and by 15% from 1966 to 1971. However, for the three five-year periods from 1971 to 1986, the rates of decline were less: 8%, 6% and 8%, respectively. Farm attrition is not uniform across Canada; the East has been losing farms at a faster rate than the West, with Nova Scotia showing the largest loss in 1986, down 15% from 1981. For the same period Alberta had a loss of only 0.5%.

By contrast, average farm acreage has been increasing in inverse proportion to the number of farms. In fact, it climbed steadily after 1921, and by 1986 it had reached 572

acres per farm, with Saskatchewan having the largest farms in Canada, at 1,036 acres on average.

The Census of Agriculture also reveals that the proportion of farmers under age 35 rose from 15% of the total in 1971 to 21% in 1981, declining to 19% in 1986. Farmers aged 55 and over made up 34% of the total in 1986; this was, strikingly, the highest proportion in over 30 years.

It should be noted that 99% of all farming operations in Canada have a family structure; that is, both equity and operational decisions are controlled by members of one family. Such farms were responsible for 94.6% of gross farm sales in 1986. Coincident with the declining number of farms and the increasing average age of farmers are more specialized farming operations that depend largely on borrowed capital.

The census data show that Canadian farming, and consequently the Canadian family farm, is a dynamic sector that must adjust to continual change. In this regard, the current financial crisis in farming has already put increased pressure on many farmers and has demanded rapid adaptation; for example, farmers and their families have decreased their expenditures and increased the proportion of their incomes from non-farm sources. Although these measures may be only transitional, they have transformed the socio-economic environment of the family farm. Important consequences of the present crisis are being felt where people are entering or leaving farming. Financial difficulties are forcing non-viable farmers into early retirement; among these, analysts have identified some farmers who started production in the 1970s but whose efforts to establish themselves have been hampered by economic conditions. Some older farmers who have not experienced any major problems but who have seen the value of their farm assets continue to decline for more than five years have been prompted to postpone their retirement. Paradoxically, although the value of farm assets has depreciated dramatically and interest rates have remained relatively low, the current uncertain agricultural markets discourage people from becoming farmers. The combined impact of these factors suggests that the farm financing crisis of the 1980s may accelerate change and accentuate the need for adjustment which characterized past cycles within the industry. The farm population will tend to be older; entry into agriculture will be more difficult; the transfer of farms will be accompanied by a lack of confidence on the part of the younger generation; and the size of farms will continue to increase.

The family farm has already experienced similar transitions and, given its ability to adapt, will likely maintain its dominant position in the farming sector in Canada.

Not only do family farms represent the largest number of farming operations, but there is also a strong desire in the farming community to preserve this institution. The family farm will be better able to adapt if it applies principles of management and production efficiency.

The financing crisis will lead to a further concentration in the number of farms. Those on solid financial ground, and which in principle are therefore operating efficiently, will survive. Those that are less financially secure will disappear, among them farms with excellent potential whose operators did not, however, take advantage of favourable conditions when making development decisions. This category of farms is the target of government policies which, however, are not always well-directed. Government policies aimed at specific groups with financial problems remain second-best choices. Case-by-case analysis would be more appropriate.

According to several analysts, the grain sector will not recover until at least the early 1990s, although a very poor crop in other producing countries could alter this outlook considerably. The prices of farmland in Canada have likely fallen to their lowest levels and, following a period of stability that should restore the confidence of potential buyers, could now rise slightly.

Agriculture Canada anticipates that the farm financing crisis will have long-term repercussions on farm revenues in this country. Payments made under long-term programs, such as the price stabilization programs, will be decreased as a result of a downward adjustment in the formulae used to calculate the shifting five-year average. Thus, current low grain prices could have an indirect impact on farm revenues for a relatively long period. Agriculture Canada expects that direct government subsidies to producers will gradually be reduced between 1988 and 1991. Hypothetically, if no new program is introduced and farm expenditures increase at a moderate pace, net farm revenues in current dollars could decline from \$5.5 billion in 1987 to about \$3.7 billion in 1989 and increase to \$4.1 billion by 1991. While the overall situation is not encouraging, it is even more distressing for Western producers who, in the short-term, cannot be certain of a reversal in world grain prices. An Agriculture Canada study shows that net farm revenues in Western Canada, in current dollars, will decline from \$2.6 billion in 1987 to an estimated \$848 million in 1989 and \$976 million in 1991.

The beginning of the 1990s will probably mark the end of the period of transition arising out of the farm financial crisis of the 1980s. If present trends continue, family farms will remain the cornerstone of the agriculture sector, although the industry will have to become more concentrated and more competitive. Non-farm revenues and the

level of net assets will be higher and leasing and diversification will be more widespread. Research and development, and the introduction of new technology, will force farmers to manage their operations more efficiently, and financial management techniques will be more sophisticated. In short, the farm financing crisis of the 1980s will force family farms to become agro-businesses that are more closely integrated with the domestic and international economies.

The free trade agreement between Canada and the United States is likely to have an impact on the agricultural sector. It is difficult to anticipate the effects of the removal of certain tariffs, although one such effect is likely to be enhanced competition on agricultural markets. The current farm financing crisis has forced the agricultural sector to take immediate steps to improve its competitive position, thus, as an unexpected benefit, possibly facilitating the transition to free trade with the U.S. The Committee, however, did not dwell on the likely impacts of the free trade agreement on the agricultural industry, feeling that such an analysis would exceed the parameters of this study.

B. Scenario 2: Desirable Trends

Although the farm organizations that appeared before the Committee held differing views on both the precise definition of a "family farm" and the most appropriate measures to enhance its development, the majority agreed that in the year 2000 the family farm would still be the basic unit of production in the agricultural sector. The definition of "family farm" is rather elastic, there being no strict limits on the size, the form or production levels. The term generally implies a farm where the assets are owned and decisions made by family members. A "management unit" can still be considered as a family farm if employees are hired or if off-farm income is injected into the operation.

Many of the witnesses appearing before the Committee mentioned that family farms have in the past demonstrated their ability to keep pace with change and maintain high efficiency. Prairie Pools Inc., however, believes that family farms have reached a critical minimum level which jeopardizes the infrastructure of the rural community in some areas. Because the agricultural sector is now so capital-intensive, various financial instruments must be put in place to respond to the needs of farmers who support the rural farm community.

The Christian Farmers Federation of Ontario proposes that a "Farm Credit Association" be implemented at the regional level to respond to financial needs and to give

advice to farmers. Such a system would help to keep the profits from agriculture within the community, and would also allow policies to be tailored specifically to meet unique regional needs.

The United Grain Growers Association (UGGA) maintains that Canadian producers are not only the most efficient producers of food in the world but that, over a long period, they have also developed high quality products and a good international reputation. Farmers, however, now have the new challenge of adjusting to a sector that is in transition. To do this they require financial instruments that will facilitate the adjustment without distorting long-term planning decisions. The UGGA feels that general measures affecting all producers, such as improved trade policies and an agribond program, are probably the best approach to improving further the efficiency of Canadian farmers and the family farm.

The Canadian Cattlemen's Association believes that two different types of farm operations will emerge from the current adjustments in the agricultural sector: medium-to-large sized operations with a number of diversified activities, each large enough to allow considerable sophistication; and a growing number of small-to-medium sized operations, often managed by part-time operators with off-farm employment. The latter group will make up most of the rural population across Canada, but will farm a smaller percentage of the land than the large operators and produce a considerably smaller percentage of total agricultural output. The emergence of these two very different groups of farmers will make it more difficult to develop policies addressing their distinct challenges and problems. It is also imperative that short-term measures complement the long-term objective of movement toward greater diversity in production and trade.

Two themes have recurred: efficiency and long-term financing. In the past the agricultural sector has met the challenges of mechanization and increased productivity; it now faces those of technological improvement and farm management. A stable long-term financing plan that is able to accommodate the cyclical needs of agriculture will not only strengthen the family farm but will also enhance the agricultural sector as a whole.

Chapter IV

Farm Lending and Government Policy

As aptly illustrated in Chapter II, the federal government is a key provider of agricultural credit, frequently through the Farm Credit Corporation. The FCC has found many of its clients unable to service their debt and, in an effort to alleviate this debt crisis, has developed an equity financing scheme. This proposal has been referred to Agriculture Canada for further consideration. As well, the government is reviewing the role and mandate of the FCC. Finally, other initiatives will be examined, including farm management information systems, a secondary market for agricultural loans and, with regard to government policy on support programs, the decoupling concept.

A. The Equity Financing Proposal

The Farm Credit Corporation (FCC) has developed an equity financing scheme to help resolve the structural problem of excessive farm debt. It would provide outside equity capital, flexible profit-sharing leases and purchase options, and supporting management services. This proposal would provide specific farmers with the ability to reduce their ownership and absorb financial risk. It is thought to be most attractive to a specific set of farmers, who would have access to a financing mechanism which would substitute equity for their debt, and to government and private financial institutions, who could better manage recovered properties and problem accounts.

Equity financing as a financial instrument has been used in the past in agriculture in the form of farm partnerships, farm incorporation, leasing and the intergenerational transfer of farm assets. However, the FCC proposes that farmers' access to equity should be more institutionalized. It proposes that a company should be established to perform such functions as:

- purchasing farm assets from farmers and from lenders holding recovered properties;

- leasing and administering purchased farm assets; and
- supplying managerial support and counselling to farmers.

Under the proposal, provincial or regional investment trust subsidiaries would be developed with the assistance of a federal holding company; provincial participation would be optional. This holding company would provide the provincial trusts with investment, on a matched basis, and with merchant banking facilities. The trusts would then be able to restructure the financial position of continuing farmers, expedite producer entry into and exit from the agricultural industry, and give lenders a mechanism for managing recovered properties. The federal government, in addition to supplying the political and legislative environment for such provincial or regional investment trust subsidiaries, would provide initial capital and financial support in the form of land or cash or some combination of the two. Subsequent capitalization would come from the private sector, including retiring farmers, agricultural institutions and other investors.

The trusts would buy either part of or all farm assets from farmers and lenders holding recovered properties, in exchange for some combination of cash and shares in the provincial trust. Farmers would be given the option to lease back assets; the lease agreements would provide for flexible profit sharing and purchase options, a right of first refusal and access to a range of management services. Leases would be long-term, and lease payments and the buy-back option would be determined at the time of purchase of the farm assets. Farmers would be able to buy additional shares in the trust at any time, and could apply these shares to a downpayment on the purchase of leased assets.

Privatization of the federal holding company within a specified time would both allow the federal government to recover its initial contribution and enable private investors to become involved in the trusts; shares would be prevented from losing value through convertibility features attached to the initial share issues.

Certified agents would serve as intermediaries between farmers and the provincial or regional trusts, and would be involved in acquiring assets, managing leases, and monitoring financial services. Agents would assist farmers in determining a restructuring and leasing proposal to be submitted to the trust for approval and funding; they would also provide management support, expertise and counselling. Periodic financial reports from farmers would help the agents to monitor performance. Farmers would retain control of operations and management decision-making, but would forfeit some or all ownership.

The scheme is thought to be most attractive to those producers who have debt-to-asset ratios between 0.3 and 0.8 and who have cash flow difficulties. The assumption is that farmers with a lower debt-to-asset ratio are not experiencing cash flow distress or would not benefit from such debt restructuring, since they have insufficient debt for the recapitalization to be productive. Farmers with debt-to-asset ratios in excess of 0.8 would require greater concessions than those provided in the proposal; the scheme would, however, provide this group, should they meet the requirements, with means to dispose of their assets and to lease assets.

The equity financing proposal might also appeal to both beginning farmers and retiring farmers. It would allow beginning farmers to enter the industry more gradually; they would lease assets and purchase shares to be applied against a downpayment while they acquired experience and expertise in the farm business. As well, older farmers wishing to retire could gradually liquidate their assets, thus acquiring cash and shares. Cash would meet their immediate income needs, and they could retain shares in the hope of future capital appreciation in share values.

Despite the perceived advantages of the proposal for select groups of farmers, the Committee and the witnesses have several reservations with respect to the scheme as currently proposed. These concern the lack of adequate information upon which to evaluate the proposal; the degree of investor support for trusts without government guarantees; and the degree of support for the proposal among the farming community, particularly as the scheme entails loss in farm ownership.

Specifically, the lack of adequate information upon which to evaluate the merits of the proposal was mentioned by the Canadian Federation of Agriculture (CFA), Prairie Pools Inc. and the Ontario Federation of Agriculture (OFA). The CFA stated that:

[a]lthough we had some significant reservations about it, we said sometime ago that there was some merit in at least exploring the idea to see if it could be useful. We have never seen a well enough defined proposal to be able to sit down and say that it would work for the farming community as is or if certain changes were made. Our view is that someone should adequately examine the process so that we can determine if there is merit in it. (Mr. Don Knoerr, Canadian Federation of Agriculture, Issue 18:10, December 15, 1987.)

There is also some scepticism as to the amount of investor support for such a proposal, given the current depressed state of the industry, and the magnitude of

government involvement that would be required to gain support. In its appearance before the Committee, Prairie Pools Inc. expressed its concern as:

The predominant question ... that our members asked was: Who is going to invest in farmland at the present time if the only incentive is the return from that particular farm without any hope of a capital gain? You will not get outside capital coming in if the major hope is capital gain. (Mr. William Strath, Prairie Pools Inc., Issue 16:13, December 8, 1987.)

A related concern is government guarantees for potential investors. The OFA expressed its concern as:

Our concerns lie along the line of what type of concessions would have to be made to get outside investors into it. We are also concerned with the flexibility of a corporation that deals predominantly in agricultural assets. When the business is down, it is down. (Mrs. Brigid Pyke, Ontario Federation of Agriculture, Issue 17:37, December 14, 1987.)

Further, the United Grain Growers Association stated:

...we anticipate real problems arising if governments start to provide artificial incentives to investors to buy farm land. Government guaranteed rates of return, tax credits or other indirect subsidies should not be necessary if agriculture is a viable industry in the long-term. (Mr. Roy Cusitar, United Grain Growers Association, Issue 17:12, December 14, 1987.)

Broad-based farm community support for such a proposal is also not assured, given that the loss of ownership is a key issue. In its appearance before the Committee, the *Union des producteurs agricoles* stated that:

We have some very serious reservations about the value of this concept as a solution to the problem of farmers in financial difficulty, because in an effort to resolve the problem, farmers are dispossessed of their lands and rendered mere tenant farmers. In order to become a property owner again, the farmer will have to buy back his land for more money than the original sale price. (Mr. Jacques Proulx, Union des producteurs agricoles, Issue 17:81, December 14, 1987.)

The Committee, although recognizing that the Farm Credit Corporation's equity financing proposal may have merit, shares the concerns of several witnesses about the loss of personal farm ownership it involves and the extent to which the scarce financial resources of the government would have to be used to make such a proposal work.

- V. The Committee recommends that no commitment of federal government funding be made to an equity financing scheme at this time.**

B. The Farm Credit Corporation

Given the current insolvent state of the Farm Credit Corporation (FCC), there was also significant witness concern about the preferred future role of the FCC. One witness, the Canadian Federation of Agriculture, gave its view on why the FCC is currently in its bankrupt state:

To be fair to the (C)orporation, these losses have been created by policy rather than management -- at least from what we can see... If you have a commercial institution or a lending institution whose portfolio is composed of only high-risk borrowers, then when you get into an extremely difficult time, as we are in now, you will have losses in that portfolio that are not compatible with normal commercial operations. You just do not have enough of the good accounts to pick up your losses and cover you until times improve... The solution ... is recognition of its role as a policy instrument of government in giving it a financial mandate that is consistent with that role ... (Mr. Don Knoerr, Canadian Federation of Agriculture, Issue 18:7-8, December 15, 1987.)

This gives rise, then, to the question of what future role the FCC should play. Should the Corporation and its policies and mandate be used as an instrument of social policy? And if so, should it also be expected to be a profit-making institution?

Some witnesses felt that the FCC should continue in its role as a lender of last resort, providing long-term, low-rate credit to farmers unable to obtain financing from other sources. Others felt that the FCC should be a provider of long-term, low-rate credit to all farmers, as stated by Prairie Pools Inc, which:

... recognize(s) and support(s) the FCC as a federal agency through which stable long-term credit arrangements should be provided to Canadian agriculture. The government review of the mandate of the FCC must be completed and the FCC should be returned to the role of primary provider of credit at a reasonable rate of interest to all farmers who wish to use it. (Mr. William Strath, Prairie Pools Inc., Issue 16:9, December 8, 1987.)

As well, many witnesses felt that the FCC should become more comprehensive in its support of the agricultural industry, providing a "package" of credit to farmers, management extension services, and leadership, in terms of credit, to other agricultural lenders.

In providing a total credit service to borrowers, the Canadian Federation of Agriculture stated that:

... the FCC needs to have some ability to deal with short and intermediate-term credit, so that when they are lending long-term credit to a customer they can ensure that he has a workable credit package and that his operation will be viable. (Mr. Don Knoerr, Canadian Federation of Agriculture, Issue 18:9, December 15, 1987.)

This view was reiterated by the Ontario Federation of Agriculture in its appearance before the Committee:

[t]he FCC should supply short-term money for operating in cases where commercial lenders will not. An accommodation for settlement is futile without a complete financial package for restructuring. We run into situations constantly where something can be done to refinance the farmer, when it looks as if the situation will pan out with some concessions, but they are in no-man's land in terms of where to go to get operating credit or short-term money. Of course, one without the other is useless. (Mrs. Brigid Pyke, Ontario Federation of Agriculture, Issue 17:36, December 14, 1987.).

Management services are also increasingly recognized as an integral part of profitable farming operations. In many cases reviewed by Farm Debt Review Boards, weak management has been identified as contributing to farmers' difficulties.

The FCC might also be viewed as providing leadership to other lenders. In particular, the Canadian Federation of Agriculture feels that the FCC

... has to play a leadership role in ensuring that the right type of credit instruments are out there. I think it should and must ... set a standard of performance. (Mr. Don Knoerr, Canadian Federation of Agriculture, Issue 18:8-9, December 15, 1987.)

It must be recognized that the FCC's current position reflects both its mandate and the current crisis in the agricultural industry. Although losses have been experienced by most, if not all, agricultural lenders, the FCC has suffered more extreme losses because it serves higher-risk clients who are unable to obtain adequate financing from conventional lending sources.

In an attempt to alleviate the financial stress being experienced by the FCC, the federal government announced several initiatives in December 1987. A loan payment of \$103 million due to be paid to the Consolidated Revenue Fund in January 1988 was deferred

and, as well, \$100 million in additional funding was provided to enable the FCC to complete its 1987-88 lending program; corporate losses of \$100 million were also granted.

In response to criticisms that the FCC is not able to participate in the debt review process on an equal basis with other creditors, funding was provided for this purpose: \$30 million in the February 1986 Budget, an additional \$30 million for the remainder of the 1987-88 fiscal year and up to \$100 million in each of the next three fiscal years.

Additional financing for the long-term viability of the FCC will be based on the new business plan currently being developed for it.

The Committee recognizes the urgency of assisting distressed farmers who have a heavy debt-servicing burden, and feels that, in the short term, the government should provide aid to some of these farmers. The Committee recognizes that most lenders already selectively restructure farm loans through the write-down and set-aside of debt. Government aid should take the form of an interest-relief scheme which would allow reduced interest charges; the federal government would pay all or part of these charges for a farmer for a fixed period of time, out of a special fund. Such aid would be generally available to all farmers with the understanding that lenders, whether private or public, would restructure the debt on more favourable terms, such as an extension of the repayment period. The Committee believes that the FCC is the appropriate agency to disburse these funds, and that Farm Debt Review Panel recommendations on a farmer's eligibility for access to them should be given some weight, as recommended earlier (see recommendation on p. 49).

VI. The Committee recommends that the Government complete its review of the role and mandate of the Farm Credit Corporation and recommends that, for now, the Corporation retain its role as a direct lender. Further, the Committee recommends that the role of the Farm Credit Corporation be expanded to allow it to become the agency responsible for disbursing the funds committed to the proposed interest-relief scheme described above.

C. Farm Management Information

The family farm has become an increasingly complex business, particularly since the 1970s, and has had to adapt to the increased capital-intensive nature of operations and to rapidly changing technology. Canadian farmers have generally met this challenge

very well, but increasingly have to make decisions on relatively little information. These decisions concern what commodities to produce, financing, investment, participation in insurance and stabilization programs, retirement and taxation. Decision-makers in other sectors of the economy have access to such resource people as accountants and management consultants; the operator of a family farm would also benefit from good management information.

The Committee believes that agriculture in Canada will be improved if all farmers have access to good management advice. Such services should be made available locally so as to help with problems being experienced by farmers operating in a specific locality. Most provinces make management advice available through their extension services. As well, some lenders and suppliers to the agricultural sector offer farm management advice to their clients. Greater availability of such services would facilitate more responsible lending practices, allowing the lender and the borrower to determine the borrower's ability to service the debt. The Government of Canada should renew its efforts to give priority to developing ways of ensuring that farmers take full advantage of good record keeping and the resulting good management information. Programs to assist agriculture should continue to be directed at maintaining family farms rather than at industrializing agricultural production.

One of the main benefits of industrialization in any sector, however, is the promotion of management information systems. Where there is a large volume of production, such information is generally available at a relatively low per unit cost. Unfortunately, smaller production units do not readily lend themselves to the development of these systems at a reasonable cost. As a result, special programs are required to assist farmers to acquire such information. The recent availability of low cost micro-computers and software designed to provide this assistance has the potential to make these programs more successful than they have been in the past.

Joint federal-provincial initiatives toward the development of improved farm management skills will be facilitated by the December 1987 federal government commitment of up to \$13 million for cost-shared arrangements with the provinces. The funding will be used to study ways of improving farmers' management skills and to provide farm management training. The focus will be on farm financial management and decision-making. It should be asked whether this is a sufficient allocation of resources to this important initiative, and whether the program should involve direct assistance with the cost of developing a good management information system.

The Committee recognizes that farmers generally keep accurate accounts for tax and day-to-day management purposes. Many farmers go farther, preparing one-to-five year budgets and maintaining sophisticated records which show year-to-year results on an accrual basis. Their results often allow them to forecast the profitability of producing various combinations of commodities, thereby enabling them to compare their current situation with future possibilities and to make operating decisions accordingly. The Committee feels that more farmers should undertake such exercises to enable them to cope adequately in the increasingly complicated world of unstable commodity prices, interest rates, exchange rates and government programs.

- VII. The Committee recommends that the Government ensure that programs be implemented to provide farmers with direct and indirect assistance in developing the management information systems necessary to make well-informed decisions. The Committee considers that it is important for borrowers to maintain adequate records for use in a management information system compatible with farm operations. The Committee therefore recommends that federal lending agencies consider such records in determining farmers' access to federal government lending programs, whether direct or by guarantee.**

D. Secondary Agricultural Mortgage Markets

A secondary market is a financial mechanism that enables lenders to sell loans originated by them to other institutions and thus spread their risk of borrower default. The original lender typically receives a fee for continuing to service the mortgage, with the loss in the event of borrower default limited to the portion of the mortgage still owned.

Secondary mortgage markets often involve a government-sponsored agency that sells bonds that have an implicit government guarantee; these bonds are sold on national capital markets, generally at relatively low rates. The proceeds of bond sales are used to purchase lender loans, with the pooling of large numbers of mortgages reducing risk and achieving certain economies of scale.

In the United States, a secondary market for farm real estate loans is a key component of Bill HR3030 cleared by the House of Representatives and the Senate on 19 December 1987; HR3030 provides for a \$1.5 billion federal line of credit for the secondary market, called "Farmer Mac". The legislation enables many private investors, including

commercial banks and insurance companies, to compete for borrowers in the agricultural loan market.

The advantages to farmers of such a scheme are thought to include: increased availability of credit funds for agricultural lending, particularly for long-term, fixed-rate mortgages; less risk for the institution that originally made the loan; a generally improved flow of funds from lenders to farmers; lower transaction costs as a result of pooling numerous small loans; and an increased number of lenders in the agricultural loan market.

Mortgage-backed securities (MBSs) give investors an interest in pooled mortgages assembled by lenders, including banks, insurance and trust companies, caisses populaires and credit unions. Since January 1987, the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) has guaranteed residential mortgages, which have then been pooled and issued as MBSs known as "Cannie Maes"; these mortgages are insured, for a fee, by the government under the *National Housing Act* through the CMHC, which guarantees timely interest and principal payments to investors. Financial institutions, through MBSs, should be able to attract more money to the mortgage market and offer longer-term mortgages at lower rates.

In the future, as the agricultural industry recovers, the demand for agricultural credit will likely expand and long-term, fixed-rate credit will be essential for the sustained health of the industry. A secondary market for agricultural mortgages which functions in a manner similar to that of MBSs would encourage the private sector to participate in agricultural lending.

The Committee believes that the FCC in the agricultural mortgage market should play an analogous role to that of the CMHC in the residential mortgage market; that is, the FCC should function as the insurer of agricultural mortgages. However, the Committee also feels that such guarantees should only be given on the mortgages of lenders who can satisfy the FCC that they have responsible lending practices, including properly-staffed agricultural lending departments. Mortgages associated with the intergenerational transfer of farm assets would be eligible for such insurance, but different criteria would have to be met. A secondary market for agricultural mortgages would provide lenders with an explicit guarantee which would lower and diversify their risk. Finally, because credit is an increasingly important input, the development of a national secondary market that would provide long-term credit at low interest rates would facilitate the establishment of a national agricultural policy.

VIII. The Committee recommends that the Government create a secondary agricultural mortgage market and expand the mandate of the Farm Credit Corporation to allow it to function as the insurer of agricultural mortgages.

E. Decoupling

A number of witnesses appearing before the Committee expressed concern that, since existing programs are based primarily on production criteria, there have been surpluses in many sectors, with the productive capacity of farmland used to its limit. As a result, some attention has recently been focused on the development of new criteria, so that farm program objectives would be based on variables other than production. This concept, known as "decoupling", originated in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). The aim of "decoupling" is to support the farmer, rather than a particular commodity. At a February 1988 symposium on "decoupling", Dr. Peter Finkle of the University of Ottawa and Dr. W. Hartley Furtan of the University of Saskatchewan stated that decoupling is a situation where "... government support provided to farmers is unrelated to specific farm commodities and their levels of production". More specifically, a program is decoupled if government payments do not influence a farmer's production decisions. Since, historically, government payments have generally been linked to production, the transition to a decoupled system would probably not be easy and would require an adjustment in the farmers' approach as well as modifications to existing agricultural programs.

It has been suggested that domestic programs which are not decoupled are harming international trade, largely because they result in overproduction and because of the incidence of countervailing duties. The decoupling of domestic programs is likely to be an issue of increasing concern as the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) negotiations continue.

Decoupling could be an important concept from both a domestic and an international perspective, and the ideas underlying this principle warrant further consideration.

IX. The Committee recommends that the concept of decoupling be thoroughly analyzed and commends Agriculture Canada for having undertaken a study of this concept. The Committee acknowledges that decoupling could radically change the use of programs forming the

basis of Canadian farm policy. The Committee therefore recommends that any reform tied to the concept of decoupling take place only after in-depth consultations with all those involved in farming.

TOTAL DIRECT PAYMENTS AND REBATES TO PRODUCERS NET OF PRODUCER PREMIUMS
CANADA 1971-86
 (\$000s)

	Western Grain Stabilization	Provincial Stabilization Programs	Agricultural Stabilization Act	Crop Insurance	Dairy Subsidy	Other Payments	Rebates Reducing Expenses	Total
1971	-	-	1,239	886	100,336	18,746	17,582	138,789
1972*	-	-	23,234	6,974	101,410	14,848	20,105	229,536
1973*	-	2,088	133	3,915	131,022	13,345	42,286	253,153
1974*	-	57,974	12,288	10,863	221,059	46,811	50,998	409,338
1975*	-	77,123	21,647	40,413	259,770	9,155	74,760	483,855
1976*	-24,550	117,537	24,395	8,796	261,713	22,380	86,011	496,678
1977	-28,004	58,156	48,691	29,485	280,125	38,730	112,985	540,168
1978	86,439	20,432	42,625	3,473	253,117	16,429	115,567	538,082
1979	212,529	15,006	56,630	123,571	246,116	13,706	139,748	807,306
1980	-48,788	29,945	36,713	163,924	255,113	45,391	182,136	664,434
1981	-57,000	78,601	132,227	50,580	281,132	169,712	213,238	868,490
1982	-55,100	103,975	24,993	89,959	274,438	183,375	274,778	896,418
1983	-65,275	120,518	26,669	191,204	265,595	13,590	271,775	824,076
1984	174,115	183,473	137,686	288,387	280,790	55,446	302,055	1,421,952
1985	484,324	192,176	15,806	401,163	282,073	153,567	355,956	1,885,065
1986	832,439	220,947	11,075	298,177	276,644	366,948	501,464	2,507,694

* In 1972, payments under Two-Price Wheat totalled
 1973 \$ 62,965,000
 1974 60,364,000
 1975 9,345,000
 1976 987,000
 396,000

Source: Statistics Canada, Agriculture Economic Statistics, Cat. 21-603.

Appendix B

Provincial Farm Credit Programs

A. NEWFOUNDLAND

Farm Development Loan Board

Loan Program : To assist farmers to establish viable farms through loans for livestock, equipment, land development and buildings.

B. PRINCE EDWARD ISLAND

Prince Edward Island Lending Authority

Short Term Loans : To provide revolving operating credit to farmers.

Intermediate Term Loans : To provide intermediate term loans for farm equipment, farm trucks and livestock.

Long Term Loans : To provide capital for the purchase of farm land and buildings and for construction of buildings. Also for debt consolidation (on a first mortgage basis only).

Land Development Corporation

Buying, Selling and Leasing of Farm Lands Program : To purchase land and to lease or resell to beginning and small expanding farmers. To provide credit to those who find it difficult to obtain funds for land consolidation.

Lease Back to Vendor Program : To assist farmers in implementing a debt reorganization, consolidation, reduction or restructuring plan by purchasing all or a portion of their farm land and buildings and leasing such land and buildings back to farmers.

C. NOVA SCOTIA

Nova Scotia Farm Loan Board

Loans to Commercial Farms	: To provide loans to both established and beginning farmers.
Loans to Part- Time Farmers	: To assist part-time farmers to produce agricultural products.
Farm Land Purchase & Leasing Program	: To provide assistance to farmers by acquiring land of high agricultural potential for development and leasing or selling to farmers.
Interest Subsidy Program	: To subsidize interest rates for borrowers from FCC, VLA or the Nova Scotia Farm Loan Board.
Interest Forgiveness Program	: To subsidize interest costs for borrowers from FCC, or the N.S. Farm Loan Board who are young first-time farmers.

D. NEW BRUNSWICK

New Brunswick Agriculture Development Board

Loans to Full-Time Farmers (Part I)	: To provide loans for the purchase of farms and additional land, buildings, equipment and consolidating short-term debts. Leases are also available to assist farmers to establish an economic farm unit.
Loans to Part-Time Farmers (Part II)	: To provide loans to qualified part-time farmers for the purchase of land at low interest rates and to assist in establishing a viable economic unit.

Loans to Commercial
Farmers and Agricultural
Linkage Operations
(Part III)

: To provide loans to commercial and agricultural linkage operations to maximize returns to the producer.

Interest Subsidy Program

: To provide interest rebate to encourage farmers to borrow from the Farm Credit Corporation.

Land Lease-Purchase
Program

: To enable existing full or part-time farmers to purchase additional land required to make a more viable farm unit.

Operating Capital
Guarantee Program

: To aid new farm entrants to establish themselves with chartered banks.

Livestock Incentive
Program

: To guarantee loans and provide grants to farmers to establish, improve and expand livestock enterprises.

Farm Machinery Loans
Act

: To guarantee loans for purchasing farm machinery and equipment.

E. QUEBEC

Quebec Farm Credit Bureau
(*l'Office du crédit
agricole du Québec*)

Act to promote long
term farm credit by
private institutions

: To assist in the purchase of farm land, livestock and farm equipment, the erection of buildings, improvement of land, consolidation of debts, etc.

Farm Credit Act
(R.S.Q., c. C-75)

: The same as under the Act to promote long term farm credit by private institutions, except that the loans are granted by the *Office du crédit agricole du Québec* out of its own funds.

Act to promote the establishment of young farmers

: To reduce the cost of long term financing of investments for young farmers or group operations that establish themselves on a farm.

Farm Improvement Act

: To authorize loans by chartered banks and savings and credit unions, particularly for improvement of land, purchase of farm implements, breeding stock or quotas, purchase, erection or improvement of farm buildings, and purchase of additional land.

Act to promote credit to farm producers

: To authorize loans by chartered banks and savings and credit unions, particularly for the purchase of livestock intended exclusively to produce meat or eggs, paying expenses relating to the raising of livestock, the production of crops, and wages or living expenses, and the purchase of standing crops.

Act to promote special credit to agricultural producers during critical periods

: To enable the producer to pay expenses which are necessary for covering losses resulting from a natural disaster, considered essential to make up the difference between the price received for designated products and production costs or, inherent in the conversion of agricultural operations from one commodity to another, including essential living expenses.

Act respecting farm-loan insurance

: To guarantee losses sustained by the authorized lenders on the loans granted since August 1, 1978, under the credit legislation administered by *l'Office du crédit agricole du Québec*.

Note:

Bill 46- An Act respecting farm financing - will replace all current Quebec farm credit Acts. The provisions of Bill 46 have not been included in this summary as the Bill, although passed, has not been proclaimed. The farm-loan insurance program mentioned above is administered by *le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers*, a government body set up under the Act respecting farm-loan insurance and forestry-loan insurance.

F. ONTARIO

Ontario Ministry of Agriculture and Food

- Ontario Young Farmers
Credit Program : To help establish young farmers with intermediate credit for farm development purposes such as livestock, equipment, buildings or consolidation of debts.
- Operating Loan
Guarantee Program : To provide access to operating credit for farmers in financial difficulty but possessing potentially viable farming operations.
- Ontario Family Farm
Interest Rate
Reduction (OFFIRR)
Plus Program : To ease the debt servicing costs of farmers with high debt loads and who would have viable farming operations under normal circumstances.
- Ontario Farm-Start : To assist in the establishment of new producers.
- Installation of
Agricultural
Tile Drainage : To provide loans through township councils for tile drainage.

G. MANITOBA

Manitoba Agricultural Credit Corporation (M.A.C.C.)

- Direct Loans --
Long Term : To provide direct long term loans for land, livestock and machinery, permanent improvement and debt consolidation.
- Young Farmer
Interest Rebate : To provide interest rebate to assist young farmers to expand or re-organize their farming activities.
- Direct Loans --
Intermediate Term : To provide direct intermediate term loans for machinery, livestock and permanent improvements.

Direct Loans -- Corporate, Co-operative and Partnership	: To establish and develop multiple-owner farm enterprises for all conventional farming operations, feedlots and vegetable storage facilities.
Specific Comprehensive Guaranteed Loans	: To guarantee loans for land, livestock, machinery, permanent improvements, debt consolidation and operating capital by lending institutions.
Co-operative, Corporate and Partnership Guaranteed Loans	: To provide operating capital by a bank or credit union without the borrower having to provide security.
Stocker Program	: To retain stocker calves in Manitoba.
Guarantee Operating Loan	: To guarantee new lines of credit made to farmers by lending institutions for operating expenses.
MACC Loans to Farmers Enrolled on the Manitoba Beef Stabilization and Marketing Plan	
Plan 1 - Cash Advance	: To provide financing for Manitoba beef producers who desire to raise their calves on the farm to a feeder or slaughter weight.
Plan 2 - Custom Feeding Loans	: To provide financing for Manitoba beef producers who desire to finish their calves in a custom feedlot.
Plan 3 - Facility and Production Improvement Loans	: To erect permanent improvements or make improvements to buildings or land. To purchase necessary equipment.

- Comprehensive Refinancing Program : To provide a comprehensive refinancing program for farmers, including younger producers and those in financial distress.
- Farmstart : To ease the transfer of farms from one generation to the next by providing beginning farmers with low-cost mortgages and retiring farmers with secure incomes.
- Loans for Part-Time Farmers : To provide loan assistance to part-time farmers who intend to become principally occupied in farming.

H. SASKATCHEWAN

Agricultural Credit Corporation of Saskatchewan (ACS)

- Capital Loan Program : To provide credit for those establishing or expanding in livestock including improvement of grazing land, purchasing breeding stock, buildings and facilities and related essential machinery and all items associated with irrigating land and greenhouse production.
- Guaranteed Operating Loan : To guarantee short or intermediate term loans for operating purposes.
- Production Loan Program : To provide low interest loans for planting the 1986 crop.

Saskatchewan Department of Agriculture

- Livestock Cash Advance Program : To provide livestock producers with repayable cash advances.
- Counselling and Assistance for Farmers Program : To provide counselling assistance and operating loan guarantees to farmers in financial difficulty.

Feeder Association Loan Guarantee	: To assist in the formulation of feeder associations by providing loan guarantees to purchase feeder cattle.
--------------------------------------	---

I. ALBERTA

Alberta Agricultural Development Corporation

Beginning Farmer Program (Direct Loan)	: To assist individuals to establish farms on an owned land base. Financing for many purposes including land purchase, permanent improvements, breeding livestock, machinery, financial restructuring and/or debt consolidation.
--	--

Developing Farmer Program (Direct Loan)	: To assist primary producers to develop or maintain viable units.
---	--

Disaster Assistance Loan Program	: To provide loan assistance required to maintain or regain reasonable viability by repairing and replacing buildings and livestock. Does not provide compensation.
-------------------------------------	---

Alberta Farm Development Loans (A.F.D.L.)	: To provide guarantee on loans for land purchase, farm development and loan consolidation including refinancing of trade credit. Designed to complement programs offered by other lenders.
---	---

Specific Guarantee Loans	: To provide short or intermediate term guarantee on loans for any agricultural asset, operating capital and debt consolidation. Designed to complement programs offered by other lenders.
-----------------------------	--

Vegetable & Potato Storage Program (Guaranteed Loan Incentive)	: To assist vegetable and potato producers to improve or construct storage for vegetables and potatoes.
--	---

Range and Soil
Improvement Program
(Guaranteed Loan
Incentive Program)

: To increase farm and ranch income by improving land productivity. Brushing and breaking previously uncultivated land, seeding pasture and hay, liming or marl, deep plowing, brush control, fencing, animal access trails, poisonous plant and range weed control, drainage.

Sheep Producers'
Incentive Program
(Guaranteed Loan
Incentive Program)

: To improve the sheep industry by helping farmers to purchase equipment, facilities and breeding stock.

Farm Development
Guarantee Program

: To provide special assistance operating loan guarantees of up to \$100,000 of new operating funds to farmers who cannot obtain financing elsewhere.

Alberta Department of Agriculture

Alberta Farm Credit
Stability Program

: To provide long-term fixed rate financing for the purchase of farm assets or to refinance and restructure existing debt incurred in farming before August 5, 1986.

J. BRITISH COLUMBIA

B.C. Ministry of Agriculture and Fisheries

Agricultural Land
Development Program

: To provide loans for land improvements to include clearing and breaking to seedbed stage; water sources in the form of wells or reservoirs; properly designed irrigation systems; land improvements to prevent soil erosion in the Peace River District.

Guaranteed Loan Program : To provide security by way of guarantee to chartered banks or credit unions on loans to farm operators who are unable to qualify for the financing required to operate a viable farming enterprise.

Source: Agriculture Canada, Summary of Farm Credit Programs of the Federal and Provincial Departments of Agriculture, internal document, March 1988.

Appendix C

List of Witnesses

Tuesday, May 26, 1987: (Issue no. 6)

From the Department of Agriculture:

Mr. Wayne Jones, Chief of Farm Income and Finance.

Tuesday, June 2, 1987: (Issue no. 7)

From the University of Guelph:

Professor George Brinkman.

Tuesday, June 9, 1987: (Issue no. 8)

From the University of Manitoba, Department of Agricultural Economics and Farm Management:

Professor Daryl Kraft.

From the University of Laval, Department of Rural Economics:

Professor Robert St-Louis.

Tuesday, June 23, 1987: (Issue no. 9)

From the Farm Credit Corporation:

Mr. Eiliv (Sunny) Anderson, Chairman;

Mr. Ralph Ashmead, Manager, Research and Development.

Tuesday, October 20, 1987: (Issue no. 11)

From Agriculture Canada:

Dr. Brian Perkins.

From the Western Canada Wheat Growers Association:

Mr. Bill Duke, President;

Ms. Barb Isman, Executive Director.

Tuesday, November 3, 1987: (Issue no. 12)

From Agriculture Canada:

Mr. Frank Claydon, Assistant Deputy Minister, Policy Branch.

Tuesday, November 17, 1987: (Issue no. 13)

From the National Farmers Union:
Mr. Wayne Easter, President.

From the Christian Farmers' Federation of Ontario:
Mr. Bill Jongejan, President;
Mr. Garry Sytsma, Director;
Mr. Hans Schuler, Member;
Mr. Peter Biemond, Member.

Tuesday, November 24, 1987: (Issue no. 14)

From the Canadian Bankers' Association:
Mr. Al Caldwell, Manager, Agriculture/AgriBusiness Canada;
Mr. Brian Farlinger, Chief of Commercial Affairs, The Canadian Bankers Association;
Mr. W.G. Fulton, Agriculture Division, Canadian Imperial Bank of Commerce;
Mr. Cyrille Parent, Manager, Farm Services Department, National Bank of Canada.

Tuesday, December 1, 1987: (Issue no. 15)

From the Canadian Cattlemen's Association:
Mr. Ron Oswald, Past President;
Mr. Gil Barrows, Director, Government Affairs.

Tuesday, December 8, 1987: (Issue no. 16)

From Prairie Pools Inc:
Mr. Bill Strath, President, Manitoba Pool Elevators;
Mr. Doug Livingstone, President, Alberta Wheat Pool;
Mr. Garf Stevenson, President, Saskatchewan Wheat Pool;
Mr. Ted E. Turner, Executive Director.

Monday, December 14, 1987: (Issue no. 17)

From the United Grain Growers' Association:
Mr. Roy Cusitar, First Vice-President;
Mr. Russel Jeffrey, Research Associate.

From the Ontario Federation of Agriculture:
Mrs. Brigid Pyke, President;
Mr. Roger George, First Vice-President.

From the Economic Council of Canada:
Mrs. Judith Maxwell, Chairman;
Mrs. Carolyne Pestieau, Director;
Dr. Ludwig Auer, Deputy Director of the Future of the Prairie Grain Economy.

From the "Union des producteurs agricoles":
Mr. Jacques Proulx, President;
Mr. François Côté, Director, Services and Research.

Tuesday, December 15, 1987: (Issue no. 18)

From the Canadian Federation of Agriculture:
Mr. Don Knoerr, President;
Ms. Sally Rutherford.

Monday, January 25, 1988: (Issue no. 19)

From the Christian Farmers' Federation of Ontario:
Mr. Bill Jongejan, President;
Mr. Garry Sytsma, Director;
Mr. Hans Schuler, Member;
Mr. Peter Biemond, Member.

From the Department of Agriculture, Province of Saskatchewan:
Mr. Sherwin Peterson, MLA, Legislative Secretary to the Minister of
Agriculture;
Mr. John Weir, Assistant to the Premier;
Mr. Terrence Scott, Manager, Research Section, Economics Branch.

Tuesday, February 2, 1988: (Issue no. 20)

From Agriculture Canada:
Mr. Bob Ray, Director, Special Programs;
Mr. Ken Ash, Chief of Program Development and Coordination.

Wednesday, March 9, 1988: (Issue no. 21)

From the Farm Credit Corporation:
Mr. J. Hewitt, Chairman;
Mr. C.G. Penney, Vice Chairman;
Mr. Lloyd Galenzoski, Manager of Operations.

Tuesday, March 15, 1988: (Issue no. 21)

Mr. Ralph Ashmead, Private Citizen.

De l'Union des producteurs agricoles:
M. Jacques Proulx, président;
M. François Côté, directeur, services et recherche.

Le mardi 15 décembre 1987: (Fascicule n° 18)

De la Fédération canadienne de l'agriculture:
M. Don Knoerr, président;
Mme Sally Ruthertford.

Le lundi 25 janvier 1988: (Fascicule n° 19)

De la Fédération des agriculteurs chrétiens de l'Ontario:
M. Bill Jongejan, président;
M. Garry Sytsma, directeur;
M. Hans Schuler, membre;
M. Peter Biemond, membre.

Du ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan:
M. Sherwin Peterson, député, secrétaire législatif auprès du ministre;
M. John Weir, assistant auprès du premier ministre;
M. Terrence Scott, directeur, Section de la recherche, Division économique.

Le mardi 2 février 1988: (Fascicule n° 20)

D'Agriculture Canada:
M. Bob Ray, directeur, programmes spéciaux;
M. Ken Ash, chef du développement et de la coordination des programmes.

Le mercredi 9 mars 1988: (Fascicule n° 21)

De la Société du crédit agricole:
M. J. Hewitt, président;
M. C.G. Penney, vice-président;
M. Lloyd Galenzoski, gérant des opérations.

Le mardi 15 mars 1988: (Fascicule n° 21)

M. Ralph Ashmead, à titre privé.

Le mardi 17 novembre 1987: (Fascicule n° 13)

De la «National Farmers Union»:
M. Wayne Easter, président;

De la Fédération des agriculteurs chrétiens de l'Ontario:
M. Bill Jongejan, président;
M. Garry Sytsma, directeur;
M. Hans Schuler, membre;
M. Peter Biemond, membre.

Le mardi 24 novembre 1987: (Fascicule n° 14)

De l'Association des banquiers canadiens:

M. Al Caldwell, directeur, Service Agriculture/Affaires agricoles Canada;
M. Brian Farlinger, chef, Affaires commerciales, l'Association des banquiers canadiens;
M. W.G. Fulton, division d'agriculture, Banque de commerce canadienne impériale;
M. Cyrille Parent, directeur, Service agricole, Banque nationale du Canada.

Le mardi 1er décembre 1987: (Fascicule n° 15)

De la «Canadian Cattlemen's Association»:

M. Ron Oswald, président sortant;
M. Gil Barrows, directeur des affaires gouvernementales.

Le mardi 8 décembre 1987: (Fascicule n° 16)

De «Prairie Pools Inc.»:

M. Bill Strath, président, «Manitoba Pool Elevators»;
M. Doug Livingstone, président, «Alberta Wheat Pool»;
M. Garf Stevenson, président, «Saskatchewan Wheat Pool»;
M. Ted E. Turner, directeur exécutif.

Le lundi 14 décembre 1987: (Fascicule n° 17)

De la «United Grain Growers' Association»:

M. Roy Cusitar, premier vice-président;
M. Russel Jeffrey, adjoint de recherche.

De la Fédération de l'agriculture de l'Ontario:

Mme Brigid Pyke, présidente;
M. Roger George, premier vice-président.

Du Conseil économique du Canada:

Mme Judith Maxwell, présidente;
Mme Carolynne Pestieau, directrice;
M. Ludwig Auer, directeur adjoint du projet sur l'économie céréalière des Prairies.

Annexe C

Liste des témoins

Le mardi 26 mai 1987: (Fascicule n° 6)

Du ministère de l'Agriculture:

M. Wayne Jones, chef du revenu agricole et du financement.

Le mardi 2 juin 1987: (Fascicule n° 7)

De l'Université de Guelph:

Professeur George Brinkman.

Le mardi 9 juin 1987: (Fascicule n° 8)

De l'Université du Manitoba, département de l'«Agricultural Economics and Farm

Management»:

Professeur Daryl Kraft.

De l'Université Laval, département d'économie rurale:

Professeur Robert St-Louis.

Le mardi 23 juin 1987: (Fascicule n° 9)

De la Société du crédit agricole:

M. Eliv (Sunny) Anderson, président;

M. Ralph Ashmead, gérant de la recherche et du développement.

Le mardi 20 octobre 1987: (Fascicule n° 11)

D'Agriculture Canada:

M. Brian Perkins.

De la «Western Canada Wheat Growers Association»:

M. Bill Duke, président;

Mme Barb Isman, directrice administrative.

Le mardi 3 novembre 1987: (Fascicule n° 12)

D'Agriculture Canada:

M. Frank Claydon, sous-ministre adjoint, Direction générale des politiques.

Aménagement des
terres agricoles

: Améliorations foncières, y compris le
défrichage et la préparation du sol, le creusage
de puits et l'aménagement de réservoirs;
premier système d'irrigation; autres
améliorations en vue de prévenir l'érosion dans
le district de Rivière-de-la-Paix.

Prêts garantis

: Fournir aux banques et aux caisses de crédit
une garantie sur les prêts qu'elles consentent à
des agriculteurs qui possèdent des entreprises
viables et qui ne pourraient pas avoir accès
autrement à du crédit commercial.

Source: Agriculture Canada, Summary of Farm Credit Programs of the Federal and
Provincial Departments of Agriculture, document interne, mars 1988.

: Pour aider les agriculteurs sinistrés à maintenir leur exploitation à un niveau de viabilité raisonnable en facilitant la reconstruction ou la réparation des bâtiments et le remplacement des animaux.

Aide en cas de sinistre

: Prêts garantis pour l'achat de terres, le développement de l'exploitation et la consolidation des dettes; il s'agit principalement d'un programme complémentaire par rapport aux services offerts par les prêteurs.

Prêts agricoles garantis pour des fins déterminées

: Prêts garantis à court ou à moyen terme pour des biens agricoles, du capital agricole et la consolidation de dettes.

Entreposage des pommes de terres et légumes (prêts garantis)

: Pour aider les producteurs à améliorer ou à construire des entrepôts pour leurs produits.

Amélioration des sols et des grands parcs (Prêts garantis)

: Pour augmenter les revenus des fermes et des ranches en améliorant la productivité du sol, grâce à du défrichage, du chaulage ou du labourage, au contrôle des broussailles, etc.

Encouragement à la production ovine (prêts garantis)

: Pour développer l'industrie ovine en aidant les producteurs à acheter des animaux de reproduction et à acquérir des installations et de l'équipement.

Garanties pour les prêts de développement agricole

: Garanties spéciales sur des prêts d'exploitation pouvant atteindre 100 000 \$, accordées aux agriculteurs qui ne peuvent se financer autrement.

Ministère de l'Agriculture de l'Alberta

Alberta Farm Credit
Stability Program

: Offre du financement à long terme et à taux fixe pour l'achat de biens agricoles ou pour le refinancement de dettes agricoles contractées avant le 5 août 1986.

H. SASKATCHEWAN

Société du crédit agricole de la Saskatchewan (ACS)

Prêts directs : Offerts aux éleveurs de bétail qui s'établissent ou qui veulent agrandir leur exploitation, pour l'amélioration des pâturages, l'achat d'animaux de reproduction, l'acquisition de bâtiments ou de machinerie, etc.

Prêts d'exploitation garantis : Prêts à court ou à moyen terme contractés à des fins d'exploitation.

Prêts à la production : Pour permettre aux agriculteurs d'avoir accès à des prêts portant des taux d'intérêt peu élevés pour la saison 1986.

Ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan

Avance comptable aux éleveurs : Avances de fonds remboursables fournies aux éleveurs.

Conseils et aide aux agriculteurs : Conseils et garanties de prêts d'exploitation aux agriculteurs en difficultés financières.

Prêts garantis aux associations d'éleveurs de bovins de boucherie : Pour l'achat d'animaux d'embouche, afin de favoriser le développement d'associations d'éleveurs de bovins.

I. ALBERTA

Société du développement agricole de l'Alberta

Crédit aux agriculteurs débutants (prêts directs) : Pour aider des particuliers à mettre sur pied des exploitations viables, grâce à l'achat de terres, d'animaux de reproduction, de machinerie, etc.

Crédit aux agriculteurs en développement (prêts directs) : Pour favoriser le développement d'exploitations viables.

Prêts garantis aux coopératives, sociétés et associations

: Pour permettre à l'emprunteur d'obtenir du crédit d'opération sans avoir à fournir de garantie.

Prêts aux éleveurs d'animaux d'embouche

: Pour garder les veaux d'embouche au Manitoba.

Prêts d'exploitation garantis

: Pour garantir les marges de crédit qui financent les opérations courantes des agriculteurs.

Prêts du MACC aux agriculteurs inscrits au programme manitobain de stabilisation et de commercialisation du boeuf

Plan 1 - Avances comptables

: Pour fournir du crédit aux éleveurs de boeuf qui désirent garder leurs veaux à la ferme jusqu'à ce qu'ils atteignent le poids d'embouche ou d'abatage.

Plan 2 - Prêts pour l'engraissement à contrat

: Pour fournir du crédit aux éleveurs qui désirent faire engraisser leurs veaux à contrat dans un parc.

Plan 3 - Prêts pour l'amélioration des installations et de la production

: Pour la construction d'installations permanentes ou l'amélioration des bâtiments et de la terre.

Refinancement global

: Offre du financement global aux agriculteurs, y compris les jeunes producteurs et ceux en difficultés financières.

Farmstart

: Facilite le transfert des fermes entre générations, principalement en octroyant aux agriculteurs débutants des hypothèques à taux privilégiées et en garantissant les revenus des agriculteurs qui prennent leur retraite.

Prêts aux agriculteurs à temps partiel

: Pour faciliter la transition à l'agriculture à temps plein.

Programme de prêts d'exploitation

: Permet aux agriculteurs en difficultés financières mais qui démontrent un bon potentiel d'avoir accès à des prêts pour leurs opérations courantes.

Ontario Family Farm Interest Rate Reduction Plus Program

: Réduit le coût du service de la dette pour les agriculteurs aux prises avec un fardeau financier trop lourd.

Ontario Farm-Start

: Aide à l'établissement de nouveaux producteurs.

Installation de tuyaux de drainage agricole souterrain

: Prêts du gouvernement provincial consentis par les municipalités pour le drainage souterrain.

G. MANITOBA

Société du crédit agricole du Manitoba

Prêts directs à long terme : Pour acheter des terres, des animaux et de la machinerie, pour effectuer des améliorations permanentes et consolider les dettes.

Remises d'intérêt aux jeunes agriculteurs

: Pour aider les jeunes agriculteurs à agrandir leur exploitation ou à réorganiser leurs activités agricoles.

Prêts directs à moyen terme

: Pour acheter de la machinerie, des animaux et faire des améliorations permanentes.

Prêts directs aux sociétés, coopératives et associations

: Pour établir des entreprises agricoles collectives. Les exploitations agricoles traditionnelles, les parcs d'engraissement et les entrepôts maraîchers sont aussi admissibles.

Prêts garantis pour des fins déterminées

: Pour acheter des terres et des animaux, faire des améliorations permanentes, consolider les dettes et aider les agriculteurs à obtenir du crédit d'exploitation auprès des institutions financières.

Loi sur le crédit agricole : Identique à la précédente, mais le crédit octroyé provient du fonds de l'Office du crédit agricole.

Loi favorisant l'établissement de jeunes agriculteurs : Réduit le coût du financement à long terme pour les jeunes agriculteurs.

Loi favorisant l'amélioration des fermes : Permet aux banques et aux caisses populaires d'accorder des prêts pour l'amélioration des sols, l'achat de quotas et d'animaux pour la reproduction, l'achat et l'amélioration de bâtiments, et l'achat de terres agricoles additionnelles.

Loi favorisant le crédit à la production agricole : Identique à la précédente, mais axée sur la production de denrées agricoles.

Loi favorisant un crédit spécial aux producteurs agricoles au cours de périodes critiques : Utilisée lors de désastres naturels ou de baisses imprévues et incontrôlables des prix agricoles.

Loi sur le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers : Garantit les pertes subies par les prêteurs sur les prêts couverts par l'Office du crédit agricole depuis le 1^{er} août 1978.

Nota: La loi 46 -- *Loi sur le financement agricole* -- viendra remplacer tous les programmes actuels de crédit du Québec. Bien que la loi 46 ait été sanctionnée, elle n'est pas encore en vigueur et n'a donc pas été incluse dans la présente liste.

F. ONTARIO

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario

Programme de crédit pour les jeunes agriculteurs de l'Ontario

: Favorise l'accès au crédit à moyen terme pour les jeunes agriculteurs qui désirent s'établir ou accroître leur exploitation.

Prêts aux agriculteurs à temps partiel

: Pour l'achat de fermes, l'expansion des superficies, la construction de bâtiments et l'achat d'équipement; ces prêts permettent aussi la consolidation des dettes à court terme. Le programme permet également la location de fermes pour aider les agriculteurs à prendre de l'expansion.

Prêts aux agriculteurs commerciaux et aux entreprises para-agricoles

: Pour favoriser le développement d'entreprises agricoles secondaires.

Programme d'intérêts subventionnés

: Permet une réduction des taux afin de favoriser des emprunts de la Société du crédit agricole.

Programme de location de terres agricoles avec option d'achat

: Aide les agriculteurs à accroître la superficie de leurs exploitations.

Programme de garantie du capital d'exploitation

: Aide les nouveaux agriculteurs à établir leur crédit auprès des banques à charte.

Programme de développement du cheptel

: Permet de consentir des prêts et d'accorder des subventions aux agriculteurs qui désirent améliorer ou accroître leur cheptel.

Farm Machinery Loans Act

: Accorde des prêts garantis pour l'achat de machinerie et d'équipement aratoire.

E. QUÉBEC

L'Office du crédit agricole du Québec

Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées

: Favorise l'octroi de crédit à long terme par les institutions prêteuses, pour l'achat de terres agricoles, de bétail et d'équipement, la construction de bâtiments, la consolidation de dettes, etc.

Programme de
location-vente

: Aide les agriculteurs à restructurer et à rééchelonner leurs dettes. Les agriculteurs en difficultés peuvent vendre la totalité ou une partie de leur ferme et, en contrepartie, la louer et l'exploiter.

C. NOUVELLE-ÉCOSSE

Office des prêts agricoles de la Nouvelle-Écosse

Prêts aux
fermes commerciales

: Accessibles aux agriculteurs débutants ou déjà établis.

Prêts aux agriculteurs
à temps partiel

: Pour aider les agriculteurs à temps partiel à produire des denrées agricoles.

Programme d'achat et
de location de
terres agricoles

: Favorise le développement du secteur agricole en achetant des terres qui possèdent de bons rendements et en les revendant ou en les louant aux agriculteurs.

Programme d'intérêts
subventionnés

: Permet une réduction des taux d'intérêt pour les emprunteurs de la Société du crédit agricole et de l'Office.

Programme de remise
d'intérêts

: Subventionne „les frais d'intérêts des agriculteurs débutants qui ont emprunté de la Société du crédit agricole ou de l'Office.

D. NOUVEAU-BRUNSWICK

Commission de redressement agricole du Nouveau-Brunswick

Prêts aux agriculteurs
à temps plein

: Pour l'achat de fermes, l'expansion des superficies, la construction de bâtiments et l'achat d'équipement; ces prêts permettent aussi la consolidation des dettes à court terme. Le programme permet également la location de fermes pour aider les agriculteurs à prendre de l'expansion.

Annexe B

Sommaire des programmes provinciaux
de crédit agricole

A.	TERRE-NEUVE	Office du crédit à l'aménagement des exploitations agricoles
		Programme de prêts : Aide les agriculteurs à mettre sur pied des exploitations viables, grâce à des prêts pour l'achat de bétail ou de machinerie, ou encore pour l'expansion de la terre et des bâtiments.
B.	ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	Prince Edward Island Lending Authority
		Prêts à court terme : Pour combler les besoins en matière de prêts pour les opérations courantes.
		Prêts à moyen terme : Pour l'achat d'équipement agricole, de camions et de bétail.
		Prêts à long terme : Pour des fins immobilières comme l'achat de terres et l'achat ou la construction de bâtiments. Les prêts à long terme peuvent également servir à consolider la dette de première hypothèque.

Land Development Corporation

Programme d'achat, de vente et de location de terres agricoles : Permet la location ou la vente de terres agricoles à des agriculteurs débutants ou à de petites exploitations qui désirent prendre de l'expansion. Le programme fournit aussi du crédit à ceux qui ont de la difficulté à trouver des fonds pour consolider leurs terres.

**PAIEMENTS TOTAUX ET REMISES, À L'EXCLUSION DES COTISATIONS DES PRODUCTEURS
CANADA, 1971-1986**

(en milliers de dollars)

	Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest	Programmes provinciaux de stabilisation	Loi sur la stabilisation des prix agricoles	Assurance- récolte	Subventions aux produits laitiers	Autres paiements	Remises réduisant les dépenses	Total
1971	-	-	1 239	886	100 336	18 746	17 582	138 789
1972*	-	-	23 234	6 974	101 410	14 848	20 105	229 536
1973*	-	2 088	133	3 915	131 022	13 345	42 286	253 153
1974*	-	57 974	12 288	10 863	221 059	46 811	50 998	409 338
1975*	-	77 123	21 647	40 413	259 770	9 155	74 760	483 855
1976*	-24 550	117 537	24 395	8 796	261 713	22 380	86 011	496 678
1977	-28 004	58 156	48 691	29 485	280 125	38 730	112 985	540 168
1978	86 439	20 432	42 625	3 473	253 117	16 429	115 567	538 082
1979	212 529	15 006	56 630	123 571	246 116	13 706	139 748	807 306
1980	-48 788	29 945	36 713	163 924	255 113	45 391	182 136	664 434
1981	-57 000	78 601	132 227	50 580	281 132	169 712	213 238	868 490
1982	-55 100	103 975	24 993	89 959	274 438	183 375	274 775	896 418
1983	-65 275	120 518	26 669	191 204	265 595	13 590	271 775	824 076
1984	174 115	183 473	137 686	288 387	280 790	55 446	302 055	1 421 952
1985	484 324	192 176	15 806	401 163	282 073	153 567	355 956	1 885 065
1986	832 439	220 947	11 075	298 177	276 644	366 948	501 464	2 507 694

* En 1972, les paiements du régime du double prix du blé ont totalisé

1973	62 965 000 \$
1974	60 364 000
1975	9 345 000
1976	987 000
	396 000

Source: Statistique Canada, Statistiques économiques agricoles, cat. 21-603.

Des témoins ont laissé entendre que les programmes canadiens qui ne sont pas découplés nuisent au commerce international, en grande partie parce qu'ils entraînent une surproduction et l'imposition de droits compensateurs. Le découplage des programmes intérieurs constituera probablement un sujet de préoccupation accrue au cours des nouvelles négociations du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce).

Le découplage pourrait constituer un concept important, tant sur le plan intérieur qu'au niveau international, et les idées qui le sous-tendent méritent une analyse plus poussée.

IX. Le Comité recommande que le concept de découplage soit analysé à fond et félicite Agriculture Canada d'avoir entrepris une étude de la question. Le Comité reconnaît que le découplage pourrait modifier radicalement l'utilisation des programmes qui constituent le fondement même de la politique agricole canadienne. Le Comité recommande par conséquent que toute réforme liée à la notion de découplage ne soit mise en oeuvre qu'après des consultations approfondies avec tous les intervenants du secteur agricole.

hypothèques agricoles. Toutefois, le Comité estime également qu'on ne devrait accorder pareille garantie qu'aux hypothèques détenues par des prêteurs qui sont en mesure de convaincre la SCA que leurs opérations sont menées de façon responsable et, notamment, que leurs services des prêts agricoles sont dotés d'employés compétents. Les hypothèques ayant rapport à des transferts d'actifs agricoles d'une génération à une autre seraient admissibles à l'assurance, mais elles devraient répondre à des critères différents. Un marché secondaire d'hypothèques agricoles offrirait aux prêteurs une garantie explicite par laquelle leurs risques seraient réduits et étalés. Enfin, étant donné que le crédit est un facteur de production dont l'importance ne cesse de croître, la création d'un marché secondaire national qui offrirait des prêts à long terme à des taux d'intérêt peu élevés faciliterait l'établissement d'une politique agricole nationale.

VIII. Le Comité recommande que le gouvernement crée un marché secondaire d'hypothèques agricoles et élargisse le mandat de la Société du crédit agricole de sorte qu'elle puisse faire fonction d'assureur des hypothèques agricoles.

E. Le découplage

Un certain nombre de témoins que le Comité a entendus se sont dits préoccupés du fait que, comme les programmes actuels sont essentiellement basés sur des critères de production, on a enregistré des surplus dans de nombreux secteurs, la capacité de production des fermes étant poussée à sa limite. Par conséquent, on s'intéresse depuis peu à l'élaboration de nouveaux critères, de sorte que les objectifs des programmes agricoles soient basés sur des variables autres que la production. Ce concept, connu sous le nom de « découplage », a été lancé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le but du découplage est d'aider l'agriculteur plutôt que la production d'un bien particulier. À un symposium sur le découplage tenu en février 1988, les professeurs Peter Finkle, de l'Université d'Ottawa, et W. Hartley Furtan, de l'Université de la Saskatchewan, ont déclaré qu'on peut parler de découplage lorsque le soutien financier fourni aux agriculteurs n'a pas de rapport avec des denrées agricoles particulières et leurs niveaux de production. Plus précisément, un programme est découplé si les versements du gouvernement n'influencent pas les décisions de production des agriculteurs. Comme, dans le passé, les paiements du gouvernement ont généralement été liés à la production, la transition vers un système découplé ne se ferait probablement pas sans mal et nécessiterait une adaptation de l'attitude des agriculteurs à l'endroit des programmes ainsi que des modifications aux programmes agricoles actuels.

sert à acheter les prêts des créanciers, et la mise en commun d'un grand nombre d'hypothèques réduit les risques et permet certaines économies d'échelle.

Aux États-Unis, un marché secondaire pour les prêts hypothécaires du secteur agricole est un élément clé du projet de loi HR3030, adopté par la Chambre des représentants et le Sénat le 19 décembre 1987; ce projet de loi prévoit l'établissement d'une ligne de crédit fédérale de 1,5 milliard de dollars pour le marché secondaire, appelée «Farmer Mac». La nouvelle loi permet à de nombreux investisseurs du secteur privé, dont les banques commerciales et les compagnies d'assurance, de se faire concurrence pour les emprunteurs sur le marché des prêts agricoles.

On croit qu'un tel système comporte les avantages suivants pour les agriculteurs: une disponibilité accrue de crédit pour les prêts agricoles, surtout les hypothèques à long terme à taux fixe; une réduction des risques pour les institutions qui consentent des prêts agricoles; une meilleure circulation des fonds des prêteurs aux agriculteurs; des frais de transaction réduits grâce à la mise en commun d'un grand nombre de petits prêts; et une augmentation du nombre de prêteurs dans le secteur des prêts agricoles.

Les titres hypothécaires offrent aux investisseurs une participation à des hypothèques mises en commun par des prêteurs, y compris les banques, les compagnies d'assurance et de fiducie, les caisses populaires et les caisses de crédit. Depuis janvier 1987, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) garantit des hypothèques domiciliaires qui sont ensuite mises en commun et émises comme titres hypothécaires (connus sous le nom de «Cannie Maes»); le gouvernement assure ces hypothèques aux termes de la *Loi nationale sur l'habitation*, moyennant des frais, par l'entremise de la SCHL, qui garantit aux investisseurs la régularité des versements du capital et des intérêts. Grâce aux titres hypothécaires, les institutions financières devraient pouvoir attirer plus d'argent sur le marché hypothécaire et offrir des hypothèques à long terme à des taux moins élevés.

Dans les années à venir, à mesure que l'industrie agricole se rétablira, la demande de crédit augmentera fort probablement, et des prêts à long terme et à taux fixe seront essentiels au maintien de la santé de l'industrie. Un marché secondaire d'hypothèques agricoles fonctionnant de la même manière que celui des titres hypothécaires encouragerait le secteur privé à participer au marché des prêts agricoles.

Le Comité croit que, sur le marché des hypothèques agricoles, la Société du crédit agricole (SCA) devrait assumer un rôle semblable à celui de la SCHL sur le marché des hypothèques domiciliaires, c'est-à-dire qu'elle devrait faire fonction d'assureur des

Les marchés hypothécaires secondaires font souvent intervenir un organisme parainé par le gouvernement, qui vend sur les marchés nationaux de capitaux des obligations qui s'accompagnent d'une garantie implicite du gouvernement et qui, de ce fait, ont en général des taux de rendement relativement bas. Le produit des ventes d'obligations

Un marché secondaire est un mécanisme financier qui permet aux prêteurs de vendre à d'autres institutions des prêts consentis à l'origine par eux, afin d'étaler les risques de défaut de paiement de la part des emprunteurs. Le premier prêteur reçoit généralement des frais pour le maintien du service de l'hypothèque, et la perte qu'il subit en cas de défaut de paiement est limitée à la partie de l'hypothèque qui lui appartient encore.

D. Le marché secondaire des hypothèques agricoles

VII. Le Comité recommande que le gouvernement assure la mise en oeuvre de programmes d'aide directe et indirecte aux agriculteurs afin de favoriser la mise en place des systèmes d'information pour la gestion agricole qui sont nécessaires à la prise de décisions judiciaires. Le Comité considère qu'il est important pour les emprunteurs de tenir des registres adéquats pouvant être utilisés dans un système d'information de gestion compatible avec les opérations agricoles. En conséquence, le Comité recommande que les organismes prêteurs fédéraux tiennent compte de ces registres au moment de déterminer l'admissibilité des agriculteurs aux programmes de prêts du gouvernement fédéral, qu'il s'agisse de prêts directs ou de garanties de prêts.

Le Comité reconnaît qu'en général, les agriculteurs tiennent bien leurs comptes aux fins de l'impôt et de l'administration quotidienne de leur entreprise. Beaucoup d'entre eux vont même plus loin: ils établissent des budgets pour des périodes variant d'une à cinq années et tiennent des livres sophistiqués qui leur indiquent pour chaque année, selon la comptabilité d'exercice, les résultats de leur entreprise. Ces résultats leur permettent souvent de prévoir s'il serait rentable de produire diverses combinaisons de denrées, de comparer leur situation actuelle avec ces prévisions et d'orienter leurs opérations en conséquence. Le Comité estime que cette manière de procéder devrait être adoptée par un plus grand nombre d'agriculteurs, pour qu'ils puissent mieux faire face à une situation de plus en plus complexe en ce qui concerne l'instabilité des prix des denrées, les taux d'intérêts, les taux de change et les programmes gouvernementaux.

l'exploitant d'une entreprise agricole familiale devrait aussi pouvoir compter sur de bons conseils en matière de gestion.

Le Comité est d'avis que l'agriculture canadienne sera en meilleure situation si tous les agriculteurs bénéficient de bons conseils dans le domaine de la gestion. Ces services devraient être offerts au niveau local afin d'aider les exploitants agricoles à faire face aux problèmes qui se posent dans leur localité. La plupart des provinces offrent des conseils en gestion par l'intermédiaire de leurs services d'extension. De même, certaines institutions préteuses et certains fournisseurs du secteur agricole offrent à leurs clients des conseils sur la gestion agricole. Une plus grande disponibilité de ces services favoriserait des pratiques d'emprunt plus sûres, permettant au prêteur et à l'emprunteur d'établir la capacité de service de la dette de ce dernier. Le gouvernement du Canada devrait renouveler ses efforts et s'attacher, en priorité, à faire en sorte que les agriculteurs tirent pleinement profit de bons systèmes de tenue des livres et de la capacité qui en découle de produire une information de bonne qualité pour des fins de gestion. Les programmes d'aide à l'agriculture devraient continuer à se concentrer sur le maintien des entreprises agricoles familiales et à éviter l'industrialisation de la production agricole.

Un des grands bienfaits de l'industrialisation, dans quelque secteur que ce soit, réside dans la mise au point de systèmes d'information de gestion. Dans les entreprises à grand volume de production, l'information est généralement disponible à un coût unitaire relativement peu élevé. Malheureusement, les petites unités de production ne se prêtent pas aussi facilement à l'élaboration de systèmes à un coût raisonnable, ce qui rend indispensable la création de programmes spéciaux pour aider les agriculteurs à acquérir l'information voulue. Le fait qu'on peut maintenant se procurer, à des prix avantageux, des micro-ordinateurs et des logiciels conçus pour fournir cette aide offre la possibilité d'assurer, mieux que dans le passé, le succès de ces programmes.

Les initiatives prises conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux en vue d'améliorer les compétences en gestion agricole seront renforcées grâce à l'engagement pris par le gouvernement fédéral, en décembre 1987, d'injecter jusqu'à 13 millions de dollars dans des programmes à frais partagés avec les provinces. Ces fonds serviront à étudier des moyens d'améliorer les compétences gestionnelles des agriculteurs et de leur fournir une formation en gestion agricole; l'accent sera mis sur la gestion financière et sur la prise de décisions. Il faut toutefois se demander si ces ressources suffiront à réaliser cette importante initiative, et si le programme ne devrait pas prévoir une aide directe au financement du coût de développement d'un bon système d'information pour la gestion.

Le financement additionnel requis pour assurer la viabilité à long terme de la SCA sera fondé sur le nouveau plan d'entreprise qu'on élabore actuellement à son intention.

Le Comité reconnaît qu'il est urgent d'aider les agriculteurs aux prises avec un lourd fardeau de service de la dette et estime qu'à court terme, le gouvernement devrait fournir de l'aide à certains d'entre eux. Il reconnaît que la plupart des prêteurs restructurent déjà les prêts agricoles, de façon ponctuelle, en réduisant et en rééchelonnant des dettes. L'aide gouvernementale devrait prendre la forme d'un régime d'aide au paiement des intérêts qui permettrait de réduire les frais d'intérêt assumés par les agriculteurs: le gouvernement paierait l'ensemble ou une partie de ces frais pour le compte des agriculteurs, pendant une période déterminée, en puisant dans un fonds spécial. Cette aide serait offerte à tous les agriculteurs, à condition que les prêteurs en cause, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé, restructurent la dette à des conditions plus favorables, comme une plus longue période de remboursement. Le Comité estime que la SCA est l'organisme tout désigné pour distribuer ces fonds et qu'on devrait accorder un certain poids aux recommandations des comités d'examen de l'endettement agricole relativement à l'admissibilité des agriculteurs à cette aide, comme il a déjà été recommandé aux p. 54-55.

VI. Le Comité recommande que le gouvernement complète son examen du rôle et du mandat de la Société du crédit agricole et que, pour l'instant, la Société conserve son rôle de prêteur direct. En outre, le Comité recommande que le rôle de la Société du crédit agricole soit élargi pour lui permettre de devenir l'organisme responsable de la distribution des fonds engagés dans le régime d'aide au paiement des intérêts décrit ci-dessus.

C. L'information de gestion des entreprises agricoles

L'exploitation de l'entreprise agricole familiale est devenue de plus en plus complexe, particulièrement depuis les années 70, et a dû s'adapter à une situation où les opérations requièrent de plus en plus de capitaux et à une évolution technologique rapide. Les agriculteurs canadiens ont généralement très bien relevé le défi, mais ils doivent prendre un nombre de plus en plus grand de décisions en ne disposant souvent que de peu d'informations. Ces décisions concernent les denrées qu'ils doivent produire, le financement, l'investissement, la participation à des programmes d'assurance et de stabilisation, la retraite et l'impôt. À l'instar de décideurs d'autres secteurs de l'économie, qui ont accès à des personnes-ressources comme les comptables et les conseillers en gestion,

La SCA devrait fournir des fonds à court terme aux agriculteurs pour qu'ils poursuivent leurs activités, lorsque les prêteurs commerciaux s'y refuseront. Une entente de règlement ne vaut rien sans un ensemble complet de modalités financières de restructuration. Il arrive très souvent qu'on puisse accorder certaines réductions pour refinancer la dette de l'agriculteur, mais ce dernier ne sait vraiment pas où trouver du crédit de fonctionnement ou de l'argent à court terme. Bien entendu, l'un ne va pas sans l'autre. (Mme Brigid Pyke, Fédération des agriculteurs de l'Ontario, fascicule 17:36, 14 décembre 1987)

On reconnaît de plus en plus que les services de gestion font partie intégrante d'une exploitation agricole rentable. Dans de nombreux cas qu'ils ont étudiés, les Bureaux d'examen de l'endettement agricole ont reconnu qu'une mauvaise gestion a contribué aux difficultés des agriculteurs.

La SCA pourrait aussi donner l'exemple aux autres prêteurs. En particulier, la Fédération canadienne de l'agriculture estime que la SCA

doit donner l'exemple en s'assurant que les instruments de crédit appropriés sont offerts. [...] Je crois qu'on devrait et qu'on doit lui confier un nouveau rôle, qui consiste à établir une norme. (M. Don Knoerr, Fédération canadienne de l'agriculture, fascicule 18: 8-9, 15 décembre 1987)

Il faut admettre que la situation actuelle de la SCA reflète son mandat et la crise qui sévit actuellement dans le secteur agricole. Bien que la plupart des prêteurs agricoles, sinon tous, aient subi des pertes, c'est la SCA qui a perdu le plus parce qu'elle dessert des clients à risque élevé, incapables d'obtenir un financement suffisant des sources de prêt conventionnelles.

Désireux d'alléger les problèmes financiers qu'éprouve actuellement la SCA, le gouvernement fédéral a annoncé plusieurs initiatives en décembre 1987. Un remboursement de prêt de 103 millions de dollars devant être versé au Fonds du revenu consolidé en janvier 1988 a été reporté, et un financement supplémentaire de 100 millions de dollars a été accordé à la SCA pour lui permettre de mener à bien son programme de prêts de 1987-1988; des pertes de 100 millions de dollars ont aussi été épongées.

En réponse aux critiques selon lesquelles la SCA ne peut participer pleinement au processus d'examen de la dette sur le même pied que les autres créanciers, on a prévu des fonds à cette fin: 30 millions de dollars dans le budget de février 1986, 30 millions de plus pour le reste de l'exercice financier 1987-1988, et jusqu'à 100 millions de dollars pour chacun des trois prochains exercices financiers.

simplement [pas] à récupérer vos pertes et à combler vos pertes jusqu'à ce que les choses s'améliorent. [...] La solution [consiste à reconnaître] son rôle d'instrument de politique gouvernementale en lui confiant un mandat financier correspondant à la réalité. (M. Don Knoerr, Fédération canadienne de l'agriculture, fascicule 18:7-8, 15 décembre 1987)

On doit alors s'interroger sur le rôle que la SCA devrait jouer à l'avenir. La Société et ses politiques et mandats devraient-ils être utilisés comme instruments de la politique sociale? Si oui, devrait-on aussi s'attendre à ce que la Société réalise des bénéfices?

Certains témoins ont estimé que la SCA devrait continuer à jouer son rôle de prêteur de dernier ressort qui offre du crédit à long terme et à faible taux aux agriculteurs qui ne peuvent obtenir de financement d'autres sources. D'autres croient que la SCA devrait fournir du crédit à long terme et à faible taux à tous les agriculteurs, comme *Prairie Pools Inc.*, qui

[reconnaît et considère] la SCA comme l'organisme fédéral à qui il devrait incomber d'offrir aux agriculteurs des conditions stables de crédit à long terme. Il est temps que le gouvernement termine son examen du mandat de la SCA, laquelle devrait reprendre son rôle de principal créancier offrant des taux raisonnables d'intérêt à tous les agriculteurs désireux d'y recourir. (M. William Strath, *Prairie Pools Inc.*, fascicule 16:9, 8 décembre 1987)

De même, de nombreux témoins estiment que la SCA devrait offrir un appui plus complet à l'industrie agricole, sous forme d'une gamme complète de services de crédit, de services d'aide à la gestion et d'un leadership en matière de crédit auprès des autres prêteurs agricoles.

Pour ce qui est de fournir une gamme complète de services de crédit aux emprunteurs, la Fédération canadienne de l'agriculture estime que

la SCA doit être en mesure de consentir du crédit à court et à moyen terme. Ainsi, lorsqu'elle consent un prêt à long terme à un client, elle peut s'assurer que celui-ci sera en mesure de respecter ses engagements et que son exploitation sera rentable. (M. Don Knoerr, Fédération canadienne de l'agriculture, fascicule 18:9, 15 décembre 1987)

Ce point de vue a été repris par la Fédération des agriculteurs de l'Ontario, qui a déclaré devant le Comité:

à long terme. (M. Roy Cusitar, *United Grain Growers Association*, fascicule 17: 12, 14 décembre 1987)

Enfin, l'appui étendu de la collectivité agricole à une telle proposition est loin d'être certain, étant donné que la perte de propriété est également une question clé. Comparaisant devant le Comité, l'Union des producteurs agricoles a déclaré:

Nous avons beaucoup de réserves très sérieuses sur la valeur de ce concept comme solution aux problèmes des agriculteurs en difficulté financière, dans la mesure où, pour solutionner le problème, on dépossède l'agriculteur de ses moyens de production et on en fait un locataire de terres qui, s'il veut redevenir propriétaire, devra les racheter plus tard à un prix supérieur à celui auquel il les a vendues. (M. Jacques Proulx, Union des producteurs agricoles, fascicule 17:81, 14 décembre 1987)

Bien qu'il reconnaisse que la proposition de financement par actions de la Société du crédit agricole peut avoir une certaine valeur, le Comité partage les inquiétudes de plusieurs témoins en ce qui concerne la perte de la propriété des fermes qu'elle implique et le degré auquel le gouvernement devrait puiser dans ses ressources financières peu abondantes pour en assurer le succès.

V. Le Comité recommande que, pour le moment, le gouvernement fédéral ne prenne aucun engagement financier à l'égard d'un régime de financement par actions.

B. La Société du crédit agricole

Étant donné l'insolvabilité actuelle de la Société du crédit agricole, plusieurs témoins ont aussi exprimé leur inquiétude au sujet du rôle principal que la Société devrait jouer à l'avenir. Un témoin, la Fédération canadienne de l'agriculture, a donné son avis quant aux raisons de la situation de faillite actuelle de la SCA:

Pour être juste envers la Société, ces pertes sont attribuables à la politique plutôt qu'à la gestion, du moins d'après ce que nous pouvons constater. [...] Si vous possédez un établissement commercial ou un établissement de prêts dont le portefeuille est composé exclusivement d'emprunteurs à haut risque, lorsque vous êtes aux prises avec d'énormes difficultés comme c'est le cas à l'heure actuelle, vous subissez dans ce portefeuille des pertes incompatibles avec des opérations commerciales normales. Vos bons comptes ne suffisent tout

Plus précisément, le manque d'information nécessaire pour évaluer le bien-fondé de la proposition a été signalé par la Fédération canadienne de l'agriculture (FCA), *Prairie Pools Inc.* et la Fédération de l'Ontario (FAO). La FCA a déclaré ce qui suit:

Certes, nous avons d'importantes réserves à cet égard, mais nous avons dit il y a quelque temps qu'il valait sans doute la peine de fouiller cette idée pour voir si elle pouvait être utile. Nous n'avons jamais vu de proposition suffisamment définie pour pouvoir dire que c'est ce qu'il fallait pour la collectivité agricole, qu'elle soit inchangée ou non. Nous estimons qu'il faudrait examiner le processus pour voir ce qu'il vaut. (M. Don Knoerr, Fédération canadienne de l'agriculture, fascicule 18:10, 15 décembre 1987)

Il existe aussi un certain scepticisme quant au degré d'appui à cette proposition de la part des investisseurs, étant donné le marasme actuel de l'industrie et l'ampleur de la participation gouvernementale nécessaire pour s'assurer de cet appui. Témoinnant devant le Comité, *Prairie Pools Inc.* a exprimé ses préoccupations de la façon suivante:

La principale question [...] que nos membres ont posée a été celle-ci: qui va investir dans l'agriculture à l'heure actuelle si le seul encouragement consiste dans la possibilité d'obtenir un rendement raisonnable, sans aucun espoir de réaliser des gains en capital? Aucun investisseur ne sera intéressé s'il n'a que pour seul espoir de réaliser des gains en capital. (M. William Strath, *Prairie Pools Inc.*, fascicule 16:13, 8 décembre 1987)

Une autre préoccupation à cet égard porte sur les garanties gouvernementales pour les investisseurs éventuels. La FAO l'a exprimée en ces termes:

Nous nous demandons quel genre de concessions il faudrait faire pour que des investisseurs de l'extérieur participent à ce financement par actions. Nous nous préoccupons également du manque de souplesse d'une société comme la SCA, qui s'occupe surtout de biens agricoles. Quand les affaires périclitent, il n'y a rien à faire. (Mme Bridgid Pyke, Fédération de l'agriculture de l'Ontario, fascicule 17:37, 14 décembre 1987)

La United Grain Growers Association a déclaré:

Nous craignons qu'on ne crée de vrais problèmes si le gouvernement commence à consentir des encouragements artificiels aux investisseurs pour qu'ils achètent des terres agricoles. Le gouvernement ne devrait pas avoir à offrir des taux de rendement garantis, des crédits d'impôt ou d'autres subventions indirectes si l'agriculture est une industrie viable

Des agents homologués serviraient d'intermédiaires entre les agriculteurs et les sociétés provinciales ou régionales et participeraient à l'acquisition des actifs, à la gestion des baux et à la surveillance des services financiers. Ces agents aideraient les agriculteurs à établir une proposition de restructuration et de location qui serait soumise à la société pour approbation et financement; ils assureraient également des services d'aide, d'expertise et de conseils en matière de gestion. Des états financiers soumis périodiquement par les agriculteurs permettraient aux agents de surveiller leur rendement. Les agriculteurs auraient toujours la haute main sur les opérations et les décisions de gestion, mais ils abandonneraient en tout ou en partie, leur titre de propriétaire.

Ce régime devrait intéresser particulièrement les agriculteurs dont le ratio de la dette à l'actif varie de 0,3 à 0,8 et qui ont des problèmes de liquidités. On suppose en effet que les agriculteurs qui ont un faible ratio d'endettement n'ont pas de graves problèmes de liquidités ou ne profiteraient pas d'un tel mode de restructuration de leur dette, celle-ci étant insuffisante pour que la recapitalisation soit efficace. Par ailleurs, les agriculteurs qui ont des ratios d'endettement supérieurs à 0,8 auraient besoin de concessions dépassant celles de la proposition pour que leur exploitation devienne rentable; le régime leur offrirait toutefois, s'ils répondaient à ses exigences, un moyen de se départir de leurs actifs et d'en louer d'autres.

La proposition de financement par actions pourrait également intéresser les agriculteurs débutants et ceux qui prennent leur retraite. Elle permettrait aux débutants de s'engager plus graduellement dans le secteur: ils pourraient louer des actifs et acheter des actions qui serviraient comme versement initial pour l'achat de terres, tout en acquérant de l'expérience et de l'expertise en agriculture. De même, les agriculteurs âgés qui souhaitent prendre leur retraite pourraient liquider leurs actifs de façon graduelle, obtenant ainsi de l'argent et des actions. L'argent pourrait répondre à leurs besoins immédiats en matière de revenu, et ils pourraient conserver les actions qui, si elles prenaient de la valeur, permettraient à leur capital de s'apprécier.

La proposition semble présenter des avantages pour certains groupes d'agriculteurs, mais le Comité et les témoins ont plusieurs réserves à son égard dans sa forme actuelle. Ces réserves portent sur les aspects suivants: le manque d'information pertinente pour évaluer la proposition; le degré d'appui que les investisseurs accorderaient aux sociétés de placement, en l'absence de garanties gouvernementales; et le degré d'appui à la proposition au sein de la collectivité agricole, compte tenu du fait que le régime reposerait sur l'abandon d'une partie ou de la totalité du droit de propriété.

toutefois que l'accès des agriculteurs à l'avoir propre devrait être plus institutionnalisé, et elle propose l'établissement d'une société qui aurait notamment pour fonctions:

- d'acheter l'actif agricole des agriculteurs et des prêteurs qui détiennent des biens recouvrés;
- de louer et d'administrer les actifs agricoles achetés; et
- d'offrir aux agriculteurs des services de conseils et d'aide en matière de gestion.

Selon la proposition, des sociétés de placement provinciales ou régionales seraient établies avec l'aide d'une société de portefeuille fédérale; la participation provinciale serait facultative. La société de portefeuille fournirait aux sociétés provinciales des investissements égaux à ceux qu'elles effectueraient, ainsi que les services d'une banque commerciale. Les sociétés de placement pourraient ensuite restructurer la situation financière des agriculteurs en activité, accélérer le processus d'entrée et de sortie des producteurs dans le secteur agricole, et offrir aux prêteurs un mécanisme de gestion des biens recouvrés. En plus d'assurer le contexte politique et législatif requis pour l'organisation des sociétés de placement provinciales ou régionales, le gouvernement fédéral fournirait le capital et le soutien financier initiaux, sous forme de terres, de fonds ou d'une combinaison quelconque des uns et des autres. La capitalisation ultérieure proviendrait du secteur privé, notamment des agriculteurs qui prennent leur retraite, des institutions agricoles et d'autres investisseurs.

Les sociétés de placement achèteraient une partie ou la totalité des actifs agricoles des agriculteurs et des prêteurs qui détiennent des biens recouvrés, en échange d'une combinaison de fonds et d'actions qu'elles émettraient. Les agriculteurs auraient le choix de conclure un contrat de cession-bail prévoyant des dispositions souples de partage des bénéfices, des options d'achat, un droit de préemption et l'accès à une gamme de services de gestion. Les contrats seraient établis à long terme, et les paiements ainsi que les conditions de rachat seraient déterminés au moment de l'acquisition des actifs agricoles. Les agriculteurs pourraient acheter en tout temps des actions supplémentaires de la société de placement et pourraient les utiliser comme versement initial pour l'achat d'actifs loués.

La privatisation de la société de portefeuille fédérale au bout d'une période déterminée permettrait au gouvernement fédéral de recouvrer sa contribution initiale et à des investisseurs privés de s'engager dans les sociétés de placement; les actions ne pourraient perdre de valeur grâce aux caractéristiques de convertibilité rattachées à leurs premières émissions.

Chapitre IV

Les prêts agricoles et la politique gouvernementale

Comme l'a bien montré le chapitre II, le gouvernement fédéral est un fournisseur clé de crédit agricole, surtout par l'entremise de la Société du crédit agricole (SCA). Après avoir constaté que beaucoup de ses clients étaient incapables d'assurer le service de leur dette, et en vue de remédier à cette crise de l'endettement, la SCA a élaboré une proposition de financement par actions qui a été soumise à Agriculture Canada pour une étude approfondie. Par ailleurs, le gouvernement revêt actuellement le rôle et le mandat de la SCA. Enfin, nous allons examiner d'autres initiatives, dont des systèmes d'information pour la gestion agricole, un marché secondaire pour les prêts agricoles et, relativement à la politique gouvernementale sur les programmes de soutien, le concept du découplage.

A. La proposition de financement par actions

La Société du crédit agricole a élaboré un régime de financement par actions dans le but d'aider à résoudre le problème structurel de l'endettement excessif des agriculteurs. On offrirait ainsi une source extérieure de capitaux propres, des baux et des options d'achat comportant des dispositions souples de partage des bénéfices, ainsi que des services de gestion. Cette proposition offrirait à certains agriculteurs la possibilité de réduire leur part de propriété dans leur entreprise et d'absorber les risques financiers. Elle est jugée particulièrement intéressante pour un groupe particulier d'agriculteurs, qui auraient accès à un mécanisme de financement remplaçant leurs dettes par de l'avoir propre, et pour le gouvernement et les institutions financières privées, qui pourraient mieux gérer les biens recouvrés et les comptes en souffrance.

Le financement par actions a déjà été utilisé comme instrument financier en agriculture sous la forme de constitution de sociétés de personnes ou de capitaux, de crédit-bail et de transfert des actifs agricoles d'une génération à une autre. La SCA estime

revenus hors ferme. Les agriculteurs de cette dernière catégorie formeront l'essentiel de la population rurale du Canada, mais ils cultiveront moins de terres que les grands exploitants et ils compteront pour une proportion beaucoup plus faible de la production agricole totale. L'émergence de ces deux classes agricoles rendra encore plus difficile l'élaboration de politiques répondant à leurs besoins et à leurs problèmes respectifs. Il est aussi essentiel que les mesures à court terme contribuent à la réalisation des objectifs à long terme en matière de diversification et le commerce.

Deux thèmes sont fréquemment revenus dans les témoignages: l'efficacité et le financement à long terme. Dans le passé, le secteur agricole a su relever les défis de la mécanisation et de la productivité, et il est en train de relever ceux du développement technologique et de la gestion agricole. Une source stable de financement à long terme, adaptée aux besoins cycliques de l'agriculture, ne fera pas que favoriser la ferme familiale: elle insufflera aussi un dynamisme nouveau dans l'ensemble du secteur agricole canadien.

sur la ferme familiale en l'an 2000. La définition d'une ferme familiale est plutôt élastique: il n'y a pas vraiment de limites quant à la grandeur, aux formes juridiques et aux niveaux de production. On entend généralement par là que la gestion des opérations et des actifs est contrôlée par les membres d'une même famille. Une « unité de gestion » peut toujours être considérée comme une ferme familiale si des travailleurs sont embauchés ou que des revenus provenant de l'extérieur en financent en partie les opérations.

De nombreux témoins ont mentionné au Comité que l'histoire a démontré la capacité d'adaptation des fermes familiales ainsi que leur efficacité. Toutefois, *Prairie Pools Inc.* croit que le nombre de fermes familiales a atteint un seuil critique qui compromet le maintien des services dans certaines communautés rurales. Comme l'agriculture est devenue une industrie qui exige beaucoup de capital, on doit mettre en place une gamme variée d'instruments financiers répondant aux besoins des agriculteurs qui forment les communautés rurales.

La *Christian Farmers Federation of Ontario* propose que des associations de crédit agricole soient établies au niveau local pour répondre aux besoins financiers des agriculteurs et pour les conseiller. Cette façon de procéder aiderait à conserver les profits de l'agriculture dans les collectivités et permettrait aussi d'adapter les politiques aux besoins particuliers de chacune des régions.

La *United Grain Growers Association* soutient non seulement que les agriculteurs canadiens sont les producteurs d'aliments les plus efficaces du monde, mais aussi que, sur une longue période, ils ont développé des produits de haute qualité et une réputation internationale enviable. Toutefois, les agriculteurs doivent maintenant relever le défi de s'adapter à un secteur en profonde mutation et, pour ce faire, ils ont besoin d'outils financiers qui leur faciliteront la tâche sans influencer leurs décisions de planification à long terme. Selon l'Association, des mesures neutres qui toucheraient l'ensemble des producteurs, comme une amélioration des politiques commerciales et un programme d'agro-obligations, seraient probablement le meilleur moyen d'améliorer encore davantage l'efficacité des agriculteurs canadiens et des fermes familiales.

Pour sa part, la *Canadian Cattlemen's Association* estime que les changements actuels vont faire ressortir deux types différents d'exploitations agricoles. On retrouvera, d'une part, des entreprises de taille moyenne à grande, fortement diversifiées, dont chacune des activités sera suffisamment importante pour profiter pleinement des nouvelles technologies et d'économies d'échelle, et, d'autre part, un nombre croissant d'entreprises de taille petite à moyenne, souvent gérées par des exploitants à temps partiel touchant aussi des

qu'aucun nouveau programme ne soit lancé et que les dépenses agricoles connaissent une évolution modérée, les revenus agricoles nets en dollars courants pourraient passer de 5,5 milliards de dollars en 1987 à environ 3,7 milliards de dollars en 1989, pour finalement remonter à 4,1 milliards de dollars en 1991. Bien que la situation générale semble déjà peu reluisante, elle le sera encore moins pour les producteurs de l'Ouest qui, à court terme, ne peuvent compter sur un redressement du prix mondial des céréales. D'après les prévisions d'Agriculture Canada, les revenus agricoles nets dans l'Ouest, en dollars courants, passeront de 2,6 milliards de dollars en 1987 à 848 millions de dollars en 1989, et à 976 millions de dollars en 1991.

Le début des années 90 marquera vraisemblablement la fin de la période de transition du secteur agricole à la suite du choc financier des années 80. Si les tendances actuelles se maintiennent, les fermes familiales formeront encore la base de la structure agricole, mais le secteur devra devenir plus restreint et plus compétitif. Le revenu non agricole sera plus important, le niveau d'avoir net sera plus élevé, l'affermage et la diversification seront plus répandus; la recherche et le développement, ainsi que l'introduction de nouvelles technologies, forceront les exploitants à être plus efficaces dans leur gestion opérationnelle, et les techniques de gestion financière des fermes seront plus sophistiquées. Bref, la crise financière agricole des années 80 poussera les fermes familiales à devenir des agro-entreprises encore mieux intégrées à l'économie nationale et internationale.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis aura probablement une incidence sur le secteur agricole. Il est difficile d'évaluer les retombées de la levée de certains tarifs, mais on peut notamment s'attendre à une concurrence plus vive sur les marchés agricoles. Or, la crise financière actuelle de l'agriculture pousse le secteur à améliorer dès maintenant sa compétitivité, ce qui pourrait avoir l'effet plutôt inattendu de faciliter la transition vers un marché de libre-échange avec les États-Unis. Le Comité ne s'est toutefois pas attardé sur l'impact possible de l'Accord du libre-échange sur le secteur agricole, considérant qu'une analyse de cette question dépassait les paramètres de son étude.

B. Scénario 2: les perspectives souhaitables

Bien que les organisations agricoles qui ont comparu devant le Comité aient des visions différentes de la ferme familiale et des mesures convenant le mieux à son développement, la majorité d'entre elles ont convenu que le secteur agricole reposera encore

En combinant ces différents facteurs, on peut prévoir que la crise financière agricole des années 80 pourra accélérer les changements et amplifier les ajustements qui ont marqué les cycles agricoles passés: la population agricole aura tendance à vieillir davantage, l'entrée dans le secteur sera plus difficile, le transfert des fermes sera marqué par un manque de confiance de la relève, et la superfluité des fermes continuera d'augmenter.

La ferme familiale a déjà traversé des périodes de transition similaires, et sa capacité d'adaptation laisse présager qu'elle saura maintenir sa position dans l'agriculture canadienne. Non seulement est-elle dominante sur le plan du nombre, mais il existe également une certaine volonté du milieu agricole de maintenir cette structure en place. Il n'en reste pas moins que son adaptation sera d'autant plus facile si elle adopte des principes d'efficacité, en ce qui concerne aussi bien la gestion que la production.

Un des effets de la crise financière sera de réduire davantage le nombre de fermes: celles qui profitent d'assises financières solides et qui sont donc, en principe, efficaces poursuivront leurs opérations. Par contre, les fermes dont la situation financière est moins stable sont appelées à disparaître; parmi celles-ci, on retrouvera certaines fermes qui offrent un excellent potentiel mais qui n'auront pas profité d'une conjoncture favorable lors des décisions concernant leur développement. Ce groupe de fermes devrait être la cible de politiques publiques, mais celles-ci ne sont pas toujours bien orientées. Les programmes gouvernementaux visant des groupes précis qui éprouvent des difficultés financières sont des choix de deuxième ordre («second-best»); l'analyse cas par cas serait plus appropriée.

Selon plusieurs analystes, le secteur des céréales ne se redressera pas avant au moins le début des années 90, bien qu'une très mauvaise récolte dans les autres régions productrices puisse changer sensiblement la situation. Par contre, les prix des terres agricoles du Canada ont probablement atteint leur minimum et, après une période de stabilité qui devrait sécuriser les acheteurs potentiels, ils pourraient connaître de légères pressions à la hausse.

Agriculture Canada prévoit que la crise financière agricole aura des répercussions à long terme sur les revenus agricoles au Canada. On observera une diminution des paiements des programmes à long terme, comme ceux concernant la stabilisation du prix des produits agricoles, à la suite de l'ajustement à la baisse de leurs formules de calcul, basées sur une moyenne mobile de cinq ans. Les faibles prix actuels des grains pourraient donc avoir des effets indirects sur les revenus agricoles pendant une période relativement longue. Agriculture Canada prévoit que les paiements directs de l'État aux producteurs diminueront graduellement entre 1988 et 1991. En supposant

de fermes a décliné de 15 p. 100 par rapport à 1981, tandis qu'il n'a diminué que de 0,5 p. 100 en Alberta.

D'autre part, la superficie moyenne des fermes a connu une évolution inversement proportionnelle à leur nombre. En fait, elle n'a cessé de croître depuis 1921 pour se situer, en 1986, à 572 acres. C'est en Saskatchewan, avec une superficie moyenne de 1 036 acres, que l'on retrouve les plus grandes fermes du Canada.

Le recensement agricole montre également que la proportion des agriculteurs de moins de 35 ans est passée de 15 p. 100 du total en 1971 à 21 p. 100 en 1981, pour retomber à 19 p. 100 en 1986. Quant aux agriculteurs de 55 ans et plus, ils comptaient pour 34 p. 100 du nombre total d'agriculteurs au Canada en 1986 et, fait marquant, cette proportion s'avérait la plus forte depuis plus de 30 ans.

Il faut noter qu'au Canada, 99 p. 100 des opérations agricoles reposent sur une structure familiale, c'est-à-dire que les décisions opérationnelles et les avoirs sont contrôlés par les membres d'une même famille. Les fermes familiales ont réalisé 94,6 p. 100 des ventes agricoles brutes en 1986. Parallèlement à la baisse du nombre des fermes et à la hausse de l'âge moyen des agriculteurs, les exploitations agricoles sont devenues plus spécialisées et grandes utilisatrices de capital emprunté.

Les données du recensement montrent que l'agriculture canadienne et la ferme familiale, qui en est le fondement, constituent un secteur dynamique qui subit constamment des ajustements et des changements. Dans cette perspective, la crise financière actuelle de l'agriculture a déjà augmenté les pressions qui s'exercent sur de nombreux agriculteurs et nécessité une adaptation rapide. Par exemple, les agriculteurs et leurs familles ont diminué leurs dépenses et accru le niveau des revenus non agricoles; ces mesures peuvent n'être que transitoires, mais elles ont pour effet de transformer l'environnement socio-économique des fermes familiales. L'un des impacts les plus importants de la crise actuelle se situe au niveau de l'entrée et de la sortie du secteur agricole. En effet, les difficultés financières accélèrent le retrait des agriculteurs non viables; parmi ceux-ci, les analystes identifient beaucoup d'agriculteurs qui sont entrés dans le secteur au cours des années 70 mais dont l'insertion a été entravée par la conjoncture. Par ailleurs, certains agriculteurs plus âgés, qui n'éprouvent pas de problèmes financiers majeurs mais qui ont vu la valeur de leurs actifs agricoles s'éroder constamment depuis plus de cinq ans, sont incités à retarder le moment où ils prendront leur retraite. Paradoxalement, pendant que les actifs agricoles sont fortement dépréciés et que les taux d'intérêt demeurent relativement bas, l'incertitude des marchés agricoles constitue présentement un grand obstacle à l'entrée dans le secteur.

Chapitre III

La ferme familiale de l'an 2000

Toute projection, surtout sur une longue période, comporte une marge d'erreur élevée. Le Comité reconnaît toutefois l'importance des attentes des différents intervenants agricoles, et il présente donc, dans deux scénarios, les visions de la ferme familiale de l'an 2000 dont lui ont fait part les témoins.

A. Scénario 1 : les tendances actuelles

La crise actuelle du financement agricole a un grand impact sur le secteur de l'agriculture, qui ne se fera pas sentir qu'à court terme. Il ne faut donc pas s'étonner que la majorité des agriculteurs canadiens perçoivent cette crise comme une réalité qui fera partie de l'environnement agricole pour de nombreuses années.

Après l'ère d'expansion des années 70, les changements des marchés agricoles au début des années 80 ont déclenché un processus de transition qui a touché tous les agriculteurs canadiens, à commencer par les producteurs de céréales. L'agriculture canadienne a connu d'autres périodes de transition, mais la gravité de la situation actuelle a accru l'incertitude des agriculteurs quant à l'avenir de la ferme familiale.

Le dernier recensement agricole montre qu'il y avait 293 089 fermes au Canada en 1986, soit 8 p. 100 de moins qu'en 1981. En fait, le nombre de fermes n'a cessé de diminuer depuis 1941, lorsqu'on en recensait 732 832. De 1956 à 1961, il a diminué de 16 p. 100, de 1961 à 1966 de 10 p. 100, et de 1966 à 1971 de 15 p. 100. Cependant, pour les trois périodes quinquennales allant de 1971 à 1986, le taux de diminution du nombre de fermes a été plus faible : 8 p. 100, 6 p. 100 et 8 p. 100 respectivement. Il faut noter que la baisse du nombre de fermes n'est pas uniforme dans tout le Canada : les provinces de l'Est ont vu le nombre de leurs fermes diminuer plus rapidement que celles de l'Ouest. Ainsi, la baisse la plus importante signalée en 1986 s'est produite en Nouvelle-Écosse, où le nombre

7. Le Programme des obligations pour les petites entreprises

Le Programme des obligations pour les petites entreprises (OPE), administré par Revenu Canada, est destiné à fournir de l'aide à la restructuration de la dette des petites entreprises en difficultés financières, y compris les entreprises agricoles; il s'agit d'une initiative fiscale qui réduit le coût des emprunts pour les petites entreprises et les exploitations agricoles admissibles et qui remplace le Programme des obligations pour le développement des petites entreprises.

Les petites entreprises et exploitations agricoles qui:

- sont en défaut de paiement ou s'attendent à l'être;
- ne peuvent obtenir de financement d'autres sources; ou
- ne possèdent pas l'actif interne qui pourrait améliorer leur position

peuvent recevoir des prêts commerciaux d'une valeur d'au moins 10 000 \$ et d'au plus 500 000 \$, à un taux d'intérêt réduit. Ce taux, négocié entre l'emprunteur et le prêteur, est en général égal à la moitié du taux préférentiel des banques à charte, plus 2 ou 3 p. 100. Les prêteurs commerciaux n'ont pas d'impôt à payer sur l'intérêt reçu, du fait que l'intérêt payé sur une OPE est considéré comme un dividende, et l'intérêt payé par la petite entreprise ou l'exploitation agricole n'est pas déductible aux fins de l'impôt. Les prêts sont consentis pour des termes de un à cinq ans, mais ils peuvent être amortis sur une période plus longue.

En conclusion, les témoins étaient généralement en faveur du maintien des divers programmes fédéraux de soutien et de crédit. Ces programmes peuvent comporter certaines inégalités, du fait qu'ils ne sont pas toujours bien ciblés, mais, sans eux, la crise financière actuelle de l'agriculture aurait été plus grave.

De sorte que les programmes deviennent plus efficaces et en mesure de s'adapter continuellement à l'évolution des marchés agricoles, le Comité croit qu'il faudrait consentir de nouveaux efforts pour coordonner les programmes de prêts aux agriculteurs aux niveaux fédéral et provincial. Le Comité reconnaît qu'il peut être difficile d'élaborer une politique agricole nationale, car des initiatives qui répondent aux besoins de certains agriculteurs peuvent entrer en conflit avec des mesures conçues pour d'autres; néanmoins, le Comité est d'avis que le secteur agricole doit bénéficier d'un engagement complet et à long terme du gouvernement fédéral.

des prêts consentis à chaque producteur est de 250 000 \$. Les agriculteurs qui travaillent aussi à l'extérieur de leur ferme sont admissibles à ces prêts.

6. La Banque fédérale de développement

La Banque fédérale de développement (BFD) est une société d'Etat fédérale qui encourage l'établissement et le développement d'entreprises commerciales au Canada et, en particulier, de petites et moyennes entreprises. La BFD joue ce rôle en fournissant des services financiers, y compris des prêts, des garanties et du capital de risque, ainsi que des services de gestion, y compris des services de conseils, d'information, de formation et de planification.

Deux programmes de crédit de la BFD peuvent intéresser particulièrement l'industrie agricole: le programme de garantie de prêts et les prêts à terme. Dans le premier cas, la BFD peut servir de garant à un client qui demande un prêt à une banque à charte ou à une autre institution financière. La garantie demandée est généralement la même que celle qui est exigée pour un prêt à terme.

La BFD offre des prêts à terme pour des projets tels que:

- l'achat d'une entreprise existante;
- l'acquisition d'immobilisations telles que terrains, bâtiments, machinerie et équipement; et
- dans certains cas, le renflouement ou l'accroissement d'un fonds de roulement épuisé par suite de dépenses en immobilisations récentes.

Les conditions de remboursement des prêts sont structurées en fonction de la capacité de paiement des emprunteurs. On peut prévoir des versements de principal égaux ou graduels, soit constants, soit par paliers, ou encore des versements saisonniers, dans le cas d'entrepreneurs dont les revenus varient grandement selon les saisons. Les prêts sont offerts à des taux d'intérêt flottants, qui peuvent être transformés en taux fixes à la demande de l'emprunteur; la durée de la période d'amortissement dépend de facteurs tels que la nature du financement, la garantie disponible et la capacité de paiement.

5. La Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative

La Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative, proclamée le 30 juin 1987 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1988, remplace la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, qui a cessé d'avoir effet le 31 janvier 1988. Cette dernière loi avait été adoptée en 1945 pour encourager l'octroi de crédit à court et à moyen terme aux agriculteurs pour le développement et l'amélioration des fermes et des conditions de vie dans les fermes. La nouvelle loi comporte des modifications importantes par rapport à l'ancienne, qui étendent son rôle et son champ d'application.

La Loi autorise le ministre de l'Agriculture à garantir jusqu'à 95 p. 100 des prêts à terme consentis aux emprunteurs par les banques à charte, les Bureaux du Trésor de l'Alberta, les caisses de crédit et d'autres emprunteurs désignés; cette garantie gouvernementale partielle contre les pertes réduit les risques pour le prêteur, ce qui augmente la disponibilité de crédit agricole à court et à moyen terme. Les prêts peuvent être consentis pour:

- l'achat de clôtures, de système de drainage et de terres agricoles additionnelles;
- la construction de nouveaux bâtiments;
- l'achat de machinerie ou de bétail;
- les réparations aux granges et à l'équipement, lorsque leur montant dépasse 400 \$;
- le financement ou la consolidation de prêts existants, jusqu'à concurrence de 80 p. 100 de la valeur estimée courante des biens visés; et
- permettre à des coopératives agricoles de transformer, de commercialiser et de distribuer des produits agricoles.

On peut accorder des prêts pour financer jusqu'à 80 p. 100 des coûts; les coopératives peuvent recevoir des prêts garantis pouvant atteindre 3 millions de dollars. Le délai de remboursement maximal est de 15 ans pour les terres et de 10 ans pour les autres fins. Le taux d'intérêt maximal sur les prêts est égal au taux préférentiel des banques à charte, majoré de 1 p. 100; il s'applique aux prêts nouveaux et existants, et le montant maximum

4. Les prêts basés sur les prix des produits

Le programme de prêts basés sur les prix des produits, en vigueur depuis le 1^{er} avril 1986, offre aux producteurs qui ont peu d'avoir propre et qui éprouvent des difficultés financières la possibilité de rétablir la rentabilité de leur entreprise en réduisant le fardeau du service de leur dette. Le programme est offert aux clients de la SCA qui sont des producteurs à plein temps, qui sont rentables, qui n'ont pas plus de 55 p. 100 d'avoir propre et qui avaient obtenu des prêts de la SCA avant le 26 février 1986. Dans le budget de février 1986, 700 millions de dollars ont été accordés à la SCA pour lancer le programme; sur cette somme, 300 millions devaient être déboursés en 1986-1987, les 400 millions restants devant l'être en 1987-1988. En décembre 1987, le programme a reçu des fonds supplémentaires; des prêts seront consentis jusqu'au 31 mars 1991, pour une valeur totale de 450 millions de dollars.

Le programme offre des prêts entièrement indexés à un taux d'intérêt de 6 p. 100 aux agriculteurs admissibles ayant un avoir propre de 40 p. 100 ou moins. Les agriculteurs admissibles ayant jusqu'à 55 p. 100 d'avoir propre peuvent recevoir des prêts partiellement indexés à un taux d'intérêt se situant à mi-chemin entre un taux de base de 6 p. 100 et le taux courant de la SCA pour une hypothèque de 10 ans à taux fixe, soit actuellement 12,25 p. 100; le taux d'intérêt actuel pour un tel prêt est donc de 9,125 p. 100. Les prêts, dont les paiements sont fondés sur une période d'amortissement de 20 ans, ont un terme de 10 ans, à taux fixe. On peut emprunter jusqu'à 80 p. 100 de la valeur marchande de la garantie, et la limite du prêt est de 350 000 \$ pour un demandeur et de 600 000 \$ pour plusieurs.

Les paiements du prêt et le montant du capital non remboursé sont établis en fonction de la capacité de payer de l'agriculteur, qui varie en fonction des prix des produits. L'agriculteur peut choisir jusqu'à deux prix ou indices de produits qui sont appliqués au paiement du prêt; si deux produits sont choisis, le prix ou l'indice de chacun a un facteur de pondération de 50 p. 100. Les prix ou indices choisis doivent refléter les principales productions de la ferme. Les paiements sont recalculés avant la date d'échéance afin de refléter les variations des prix des produits par rapport à la moyenne de l'année précédente. Le montant que les emprunteurs doivent payer si les prix des produits agricoles augmentent de façon marquée pendant le terme du prêt est limité à un maximum de 2 p. 100 au-dessus du taux de prêt de la SCA sur dix ans.

couvrir le coût des fonds et les frais d'administration des prêts; il s'élève actuellement à 12 p. 100.

3. Les hypothèques à risque partagé

Le programme des hypothèques à risque partagé, entré en vigueur le 1^{er} avril 1985, permet aux agriculteurs et à la SCA de partager également les coûts et avantages des fluctuations annuelles des taux d'intérêt, en vue d'établir des entrepreises agricoles rentables. Pour être admissibles, les demandeurs doivent être majeurs, être citoyens canadiens ou résidents permanents, offrir une garantie suffisante, prouver qu'ils sont en mesure de rembourser le prêt et avoir l'agriculture pour principale occupation. Les prêts sont garantis par une hypothèque de premier rang ou d'un rang subséquent, du moment que la garantie est suffisante.

En vertu du programme, les agriculteurs peuvent obtenir une hypothèque renouvelable de six ans, amortie sur une période pouvant aller jusqu'à 30 ans, dont le taux d'intérêt de base est établi au début du terme; à l'heure actuelle, ce taux de base est de 11,75 p. 100. Le taux d'intérêt payé par l'emprunteur est rajusté annuellement en fonction des tendances du marché, et toute modification à la hausse ou à la baisse du taux d'intérêt courant du marché est partagée également entre l'emprunteur et la SCA. La moitié de la différence entre le taux d'intérêt courant du marché et le taux de base est absorbée par l'emprunteur, et l'autre moitié par la SCA. Toute augmentation du taux d'intérêt est limitée à 2,5 p. 100 pour les six ans du terme de l'hypothèque.

Les emprunteurs ont le choix de deux modalités de remboursement:

- des paiements variables, rajustés chaque année en fonction des changements des taux d'intérêt; ou
- des paiements fixes, qui demeurent inchangés pour le terme de l'hypothèque, les fluctuations des taux d'intérêt étant reflétées par la modification du montant du capital non remboursé à la fin du terme.

Les prêts sont limités à 350 000 \$ pour un demandeur admissible et à 600 000 \$ pour deux demandeurs ou plus.

une provision qui doit couvrir tous les frais d'exploitation et les pertes sur prêts et permettre d'assurer un rendement satisfaisant du capital. Le prêt maximal est de 350 000 \$ pour un demandeur et de 600 000 \$ pour deux demandeurs ou plus. Les prêts sont garantis par une hypothèque sur les terres agricoles et, à la discrétion de la SCA, par toute autre garantie requise.

2. La Loi sur le crédit aux syndicats agricoles

La *Loi sur le crédit aux syndicats agricoles* (LCSA) établit un programme de crédit à moyen terme en vertu duquel des prêts à taux fixe sont offerts à des groupes d'agriculteurs désirant coopérer entre eux pour éviter le coût élevé de l'achat et de la possession individuelle des machines, des bâtiments et des installations fixes qu'ils peuvent exploiter en commun avec avantage.

Pour obtenir un prêt, trois agriculteurs ou plus, dont la majorité ont l'agriculture comme occupation principale, doivent constituer officiellement un syndicat, par convention écrite, en vue de collaborer:

- à l'achat et à l'utilisation de machines agricoles;
- à l'achat, à la construction ou à l'amélioration de bâtiments; ou
- à l'achat ou à l'amélioration de l'emplacement de bâtiments.

La Loi ne couvre pas les frais de réparation et d'entretien de la machinerie agricole. Les coopératives agricoles et certaines sociétés agricoles peuvent être considérées comme des syndicats agricoles sans que leurs membres soient tenus de conclure une entente formelle à cet effet. Les demandeurs doivent être majeurs, offrir une garantie suffisante et démontrer une compétence en gestion.

Le montant maximum du prêt correspond à 80 p. 100 du coût des biens en cause, jusqu'à concurrence de 100 000 \$ ou de 15 000 \$ par membre du syndicat, selon le moindre des deux montants. Les prêts pour les machines agricoles fixes, les bâtiments, les terres ou pour l'outillage mobile sont remboursables au bout de sept ans. Les membres du syndicat signent un billet à ordre comme garantie du prêt, et d'autres garanties peuvent être exigées, à la discrétion de la SCA. Le taux d'intérêt est fixé par la SCA à un niveau suffisant pour

application: 4 311 prêts d'une valeur totale de 336,4 millions de dollars aux termes de la LCA, 44 prêts d'une valeur de 1,2 million aux termes de la LCSA, 398 hypothèques à risque partagé d'une valeur nette de 46,1 millions, et 1 459 prêts basés sur le prix des produits, d'une valeur de 298,7 millions de dollars.

1. La Loi sur le crédit agricole

La Loi sur le crédit agricole offre aux agriculteurs deux types de prêts:

- des prêts agricoles ordinaires aux demandeurs qui s'occuperont essentiellement d'agriculture après avoir obtenu un prêt; et
- des prêts aux agriculteurs débutants, qui peuvent conserver un emploi à l'extérieur pendant qu'ils développent une entreprise agricole rentable qui va devenir leur activité principale dans un délai de cinq ans.

Les prêts sont consentis à diverses fins:

- acquisition de terres;
- améliorations permanentes aux terres agricoles ou aux bâtiments de ferme;
- acquisition de bétail pour la reproduction et d'équipement agricole;
- refinancement de la dette; et
- tout élément qui peut faciliter le fonctionnement efficace de l'entreprise agricole.

Les demandeurs doivent être majeurs, être citoyens canadiens ou résidents permanents, offrir une garantie suffisante, démontrer une compétence en gestion et prouver qu'ils sont en mesure de rembourser leur prêt. Les agriculteurs individuels, les sociétés agricoles et les coopératives agricoles sont admissibles.

Depuis le 9 avril 1984, les agriculteurs peuvent obtenir des prêts à long terme et à taux d'intérêt fixe amortis sur une période maximale de 30 ans; les taux d'intérêt sur les prêts renouvelables d'une durée de 5 ans, de 10 ans et de 15 ans ou plus sont à l'heure actuelle de 12 p. 100, 12,25 p. 100 et 12,25 p. 100 respectivement. Les taux de prêt de la SCA, révisés au moins une fois par mois, sont basés sur le coût des fonds, auquel on ajoute

organismes et des programmes dont l'infrastructure est déjà établie, comme les Bureaux d'examen de l'endettement agricole et le Programme canadien de réorientation des agriculteurs, mettront à la disposition des agriculteurs des services adéquats de conseils et d'information relativement aux programmes sociaux qui pourraient atténuer les tensions qu'ils subissent. La propriété de biens limite parfois l'accès des agriculteurs à de tels programmes, et le Comité croit que ce ne devrait pas être le cas.

IV. Le Comité recommande qu'on permette aux agriculteurs de bénéficier, à court terme et sur le même pied que les autres personnes, de la vaste gamme de mesures de soutien du revenu actuellement disponible.

B. Les programmes fédéraux de crédit agricole

La Société du crédit agricole (SCA), établie en 1959 en vertu de la *Loi sur le crédit agricole* (LCA) pour succéder à la Commission du prêt agricole canadien, est une société d'État fédérale qui rend compte de ses activités au Parlement par l'intermédiaire du ministre de l'Agriculture. Son objectif principal est d'offrir les services financiers nécessaires pour permettre aux agriculteurs canadiens d'établir, de développer et de maintenir des exploitations agricoles rentables; elle s'intéresse surtout aux agriculteurs qui possèdent les ressources et les aptitudes nécessaires pour vivre de l'agriculture mais qui ne peuvent obtenir de financement satisfaisant des institutions commerciales de prêt. Ainsi, la SCA dessert le secteur du marché du crédit agricole à long terme qui comporte des risques élevés. Son rôle dépasse le simple domaine du crédit, car elle offre aussi à tous les demandeurs de crédit et emprunteurs, des services de conseils et d'aide en ce qui concerne la planification, l'exploitation et l'entrepris agricoles.

Avant que la LCA soit modifiée en avril 1982, le financement de la SCA provenait de deux sources: des emprunts et des avances de capital du Trésor, et le remboursement des prêts consentis aux agriculteurs. Depuis lors, la SCA est autorisée à emprunter de sources autres que le Trésor, telles que les marchés financiers et monétaires, sous réserve de l'approbation du ministre des Finances. En 1986-1987, la SCA a emprunté l'équivalent de 580 millions de dollars sur ces marchés.

La SCA consent et administre des prêts agricoles en vertu de la LCA et de la *Loi sur le crédit aux syndicats agricoles* (LCSA); elle administre également des programmes d'hypothèques à risque partagé et de prêts basés sur les prix des produits agricoles. En 1986-1987, la SCA a consenti les prêts suivants dans le cadre des programmes qu'elle met en

Le Comité est fortement préoccupé par la situation de nombreux agriculteurs qui sont aux prises avec de graves problèmes financiers susceptibles de mettre fin à leurs opérations mais qui désirent continuer à habiter en milieu rural. Il souhaite que des

Un des aspects les plus dramatiques de la présente crise financière agricole est son impact sur la communauté rurale. Pour certaines régions agricoles jadis prospères, la transition s'avère fort difficile; la baisse de la population dans certaines collectivités rurales crée un sentiment d'isolement chez les agriculteurs qui y restent et chez leurs familles et conduit à un effritement des services publics en milieu rural. Le « désinvestissement » dans la communauté rurale se manifeste par un niveau de pauvreté à la hausse, un faible intérêt de la relève et un niveau plutôt bas de confiance dans l'avenir.

En somme, l'évolution de l'agriculture a été marquée par des cycles qui ont conduit à des ajustements plus ou moins importants de la structure agricole. La conjoncture agricole du début des années 80 a mis en évidence certaines lacunes de cette structure, qui montre maintenant des signes de mutations profondes plutôt que d'ajustements mineurs. La fragilité du financement agricole au Canada a été mise en lumière, ce qui a fait ressortir l'importance des programmes de soutien à l'agriculture. Les changements qui touchent le secteur agricole sont inévitables, mais le Comité considère que des mesures devraient être prises pour aider les fermes familiales à s'y adapter rapidement.

III. Le Comité recommande que les activités des Bureaux d'examen de l'endettement agricole et du Programme canadien de réorientation des agriculteurs fassent l'objet d'examen annuels par Agriculture Canada, afin d'en assurer l'efficacité. De plus, le Comité recommande que les résultats de ces examens soient soumis aux comités compétents de la Chambre des communes et du Sénat.

Bureaux d'examen de l'endettement agricole et du Programme canadien de réorientation des agriculteurs, et il croit que ces programmes devraient se poursuivre.

Toutefois, le Comité estime qu'il faudrait les surveiller pour s'assurer qu'ils sont toujours efficaces. Un comité de la Chambre des communes devait entreprendre en 1986 l'examen de l'efficacité globale de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, et le Comité est fermement convaincu que cet examen devrait être terminé avant décembre 1988 et être mené chaque année par la suite.

proposée sera rentable. Le demandeur peut toucher une subvention maximale de 180 \$ par semaine pendant au plus 52 semaines, soit un montant maximal de 9 360 \$, à condition qu'il investisse un montant égal à au moins 25 p. 100 de la subvention versée. L'investissement, matériel ou d'équipement et exclut les subventions, contributions ou prêts subventionnés en vertu d'autres programmes gouvernementaux. Une seule subvention est payable par nouvelle entreprise lancée.

Les employeurs autres que les ministères fédéraux et provinciaux sont encouragés à embaucher les membres de familles d'agriculteurs qui ont de la difficulté à trouver un emploi. Pour chaque personne embauchée, ils peuvent toucher une subvention représentant 50 p. 100 du salaire brut hebdomadaire, jusqu'à concurrence de 3,50 \$ l'heure pour 40 heures par semaine, pour une période d'au plus 26 semaines. Les paiements se font sur présentation de preuves des dépenses réelles.

Enfin, les participants ont droit à une gamme complète de services de conseillers professionnels des Centres d'emploi du Canada, pour les aider à s'intégrer au marché du travail. De plus, les services de conseillers personnels, juridiques et financiers sont offerts pour aider les participants à s'adapter à un nouveau cadre de travail et à accepter la perte de leur ferme. Les remboursements des frais de conseillers peuvent atteindre 1 500 \$.

Depuis le lancement du Programme, plus de 5 millions de dollars ont été dépensés pour aider plus de 1 200 agriculteurs. Entre septembre 1986 et décembre 1987, 1 824 demandes ont été reçues et 1 352 d'entre elles ont été approuvées. Le taux le plus élevé de demandes approuvées est de 33,1 p. 100 pour l'Ontario; viennent ensuite l'Alberta avec 23,1 p. 100, la Saskatchewan avec 13,6 p. 100 et le Manitoba avec 13,0 p. 100. Dans chacune des provinces de l'Est, la proportion des demandes approuvées ne dépasse pas 2,3 p. 100. Le financement du Programme a été prolongé jusqu'en 1991, ce qui représente un engagement supplémentaire de 28 millions de dollars de la part du gouvernement fédéral; à l'origine, le Programme avait été financé jusqu'en septembre 1988.

Un appui important a été exprimé à l'égard du PCRA par un grand nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité, y compris *Prairie Pools Inc.*:

Même s'ils le déplorent, les producteurs membres [de notre organisme] constatent que certains agriculteurs ne pourront continuer à exploiter leur ferme parce qu'ils sont trop endettés. À cet égard, *Prairie Pools Inc.* est en faveur de l'aide fournie par le truchement de programmes tel

D'autres subventions peuvent être versées toutes les deux semaines pendant une période d'au plus 22 semaines, pendant que les demandeurs cherchent un emploi ou attendent que commence leur formation. Les demandeurs ont droit à l'aide supplémentaire même si leur conjoint travaille ou touche des prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale; en pareil cas, le facteur déterminant est le revenu brut imposable hebdomadaire. L'aide supplémentaire à la transition est harmonisée avec les allocations de formation du programme Planification de l'emploi et comprend une allocation pour le soin des personnes à charge.

Afin d'aider les demandeurs à acquérir de la formation, on peut payer les frais liés à la formation en vue d'un emploi et verser des allocations supplémentaires de subsistance, de soin des personnes à charge, de déplacement des stagiaires, de séjour hors du foyer et de trajet quotidien; les taux sont harmonisés avec ceux du programme Planification de l'emploi. Le Programme permet de verser jusqu'à 100 \$ par jour pour la formation pendant une période pouvant atteindre 104 semaines, jusqu'à concurrence de 26 000 \$. Les paiements sont versés au stagiaire, sur présentation d'une preuve d'inscription, ou directement à l'organisme qui offre la formation.

Un demandeur qui doit s'installer ailleurs pour occuper un nouvel emploi ou se déplacer pour chercher un emploi ou pour recevoir de la formation peut obtenir de l'aide, selon les taux du programme Planification de l'emploi; l'aide à la prospection est accordée à condition que le demandeur ait de bonnes chances de se trouver un emploi. Le montant maximum de l'aide à la réinstallation s'établit à 5 000 \$ par demandeur, la somme étant versée en deux tranches: la première, ne dépassant pas 50 p. 100 de l'aide totale approuvée, est versée avant le départ, et la seconde, correspondant au solde, est versée une fois la réinstallation terminée. Pour avoir droit à l'aide à la prospection, le demandeur doit parcourir au moins 100 km aller-retour, pour l'aide au titre des déplacements des stagiaires, la distance minimale est de 24 km (aller seulement), et la durée de la formation ne doit pas être inférieure à 20 heures par semaine. Le montant à verser est établi en fonction de la distance à parcourir et du taux de kilométrage approprié établi dans la directive du Conseil du Trésor sur les déplacements. Dans certaines circonstances, une allocation de logement, jusqu'à concurrence de cinq nuits, peut être versée au demandeur en route de son domicile au lieu où le cours est donné et pour la première nuit qu'il passe à cet endroit. En outre, une allocation pour trajet quotidien peut être versée sous certaines conditions.

Une aide est aussi offerte aux demandeurs qui veulent mettre sur pied une nouvelle entreprise non agricole, pourvu qu'il puisse être démontré que l'entreprise

Programme canadien de réorientation des agriculteurs; et

3. Qu'on accorde un certain poids à leurs recommandations au moment de déterminer l'admissibilité des agriculteurs à des programmes sociaux (voir la recommandation IV, p. 54).

12. Le Programme canadien de réorientation des agriculteurs

Le Programme canadien de réorientation des agriculteurs (PCRA), établi en septembre 1986, est conçu pour aider les personnes qui, pour des motifs financiers, doivent abandonner l'agriculture, à faire la transition vers un autre emploi et un autre mode de vie. Le Programme, élaboré par Agriculture Canada et Emploi et Immigration Canada après des discussions avec les gouvernements provinciaux et les organisations agricoles, s'adresse aux agriculteurs qui:

- pour des motifs financiers comme une saisie immobilière, une saisie de biens ou l'impossibilité d'obtenir le crédit nécessaire au maintien d'une entreprise rentable, ont abandonné l'agriculture depuis le 1^{er} janvier 1985 ou sont sur le point de le faire;
- n'ont pas d'emploi permanent à plein temps;
- sont légalement autorisés à travailler au Canada;
- sont à la recherche d'un emploi; et
- ne touchent pas de prestations d'assurance-chômage.

Les agriculteurs peuvent s'inscrire jusqu'à trois mois avant d'abandonner l'agriculture.

Le PCRA offre divers types d'aide: conseils professionnels et personnels; aide financière pour la transition, la formation, les déplacements, la recherche d'un emploi, la réinstallation et la mise sur pied d'une nouvelle entreprise non agricole; et remboursement partiel des salaires pour encourager les employeurs à embaucher des membres de familles d'agriculteurs qui ont de la difficulté à trouver un emploi.

En vertu de la subvention de transition, une somme forfaitaire de 1 600 \$ par demandeur peut être accordée pour les quatre premières semaines suivant l'approbation de la demande. Cette subvention, qui doit servir à payer les frais de subsistance, de logement ou d'emménagement dans un logis provisoire, n'est accordée que si le demandeur ne reçoit

atteindre 330 millions de dollars, qui lui permettra de participer sur le même pied que les autres prêteurs à l'examen de l'endettement jusqu'en 1991.

Plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité se sont dits préoccupés par l'examen de l'endettement et, en particulier, par la longueur du processus et par le fait que les bureaux n'aient pas le pouvoir d'imposer des règlements.

Un représentant de la *Canadian Cattlemen's Association* a déclaré, au sujet du processus:

Je crois qu'il est malheureux qu'il ait connu des débuts chancelants. À mon avis, il a été mis en oeuvre trop rapidement et le temps a manqué pour le lancer efficacement. [...] maintenant, les affaires marchent beaucoup plus rondement [...]. On a surtout critiqué le fait que le Bureau ne consacre pas suffisamment de temps à chaque cas, qu'il ne tient qu'une seule réunion avant de prendre une décision. (M. Ron Oswald, *Canadian Cattlemen's Association*, fascicule 15:18, 1^{er} décembre 1987)

Plusieurs témoins ont estimé que les bureaux d'examen de l'endettement agricole devraient se voir conférer le pouvoir d'imposer des règlements. La *Christian Farmers Federation of Ontario* a déclaré que, d'après un sondage sur le mécanisme:

[...] environ 80 p. 100 des répondants désirent que le bureau dispose de pouvoirs plus vastes pour imposer des règlements de dette. (M. William Jongejan, *Christian Farmers Federation of Ontario*, fascicule 13:25, 17 novembre 1987)

Le Comité croit toutefois que les comités d'examen de l'endettement agricole ne devraient pas avoir le pouvoir d'imposer des arrangements; autrement dit, ils ne devraient pas être en mesure de forcer des créanciers à réduire ou à rééchelonner des dettes.

II. En conséquence, le Comité recommande que les comités d'examen de l'endettement agricole conservent leur rôle de médiateur mais que leur mandat soit élargi de telle sorte:

1. Qu'ils aient le pouvoir de renvoyer des agriculteurs à la Société du crédit agricole pour qu'ils obtiennent de l'aide dans le cadre du programme d'aide au paiement des intérêts (voir la recommandation VI, p. 74);

2. Qu'ils prennent la décision finale quant à l'admissibilité des agriculteurs à des prestations en vertu du

personne compétente choisie par le Bureau ou par les créanciers garantis. Le Comité d'examen de l'endettement agricole rencontre le personnel sur place ainsi que l'agriculteur et les créanciers, en vue d'évaluer la situation et de tenter d'en arriver à un accord mutuellement acceptable. Si cette tentative échoue, les créanciers peuvent procéder à une saisie immobilière et le cas de l'agriculteur est soumis au Programme canadien de réorientation des agriculteurs (PCRA). Les administrateurs de ce programme acceptent la demande de l'agriculteur en se fondant sur la recommandation du Comité d'examen de l'endettement agricole, ce qui accélère le processus pour l'agriculteur. Un agriculteur insolvable qui ne parvient pas à s'entendre avec ses créanciers au cours de la période de suspension des recours ne peut présenter une nouvelle demande que deux ans après avoir présenté la première, sauf avec le consentement écrit du Bureau. Une entente conclue et signée par les deux parties a la valeur juridique d'un contrat. Si l'agriculteur conclut un arrangement avec ses créanciers pendant cette période, il ne peut présenter une nouvelle demande que deux ans après la fin de cet arrangement, sauf avec le consentement écrit du Bureau.

Par ailleurs, un agriculteur en difficultés financières peut présenter au Bureau une demande d'examen de sa situation ou une demande d'aide en vue de conclure un arrangement avec ses créanciers. Un Comité d'examen de l'endettement agricole est constitué, et le personnel sur place est chargé d'évaluer la situation avec l'agriculteur et, à sa demande, avec ses créanciers; des suggestions préliminaires sont alors faites en vue d'améliorer les perspectives d'avenir de l'exploitation agricole. Après examen du rapport d'évaluation final, le Comité rencontre l'agriculteur et, si ce dernier le demande, ses créanciers, en vue de discuter du rapport et d'essayer de conclure une entente. Si une entente est signée par les parties, elle a la valeur juridique d'un contrat.

Entre août 1986 et décembre 1987, les Bureaux d'examen de l'endettement agricole ont reçu 4 978 demandes, dont 45,0 p. 100 d'agriculteurs insolvable et 55,0 p. 100 d'agriculteurs en difficultés financières. On a complété l'étude de 57,0 p. 100 d'entre elles (2 835), et 34,4 p. 100 (974) ont abouti à la signature d'un arrangement. La Saskatchewan est la province d'où l'on a reçu le plus de demandes, soit 33,3 p. 100, suivie par l'Ontario avec 22,3 p. 100; pour l'Alberta et le Manitoba, la proportion était de 16,3 p. 100 et 15,0 p. 100 respectivement.

Le financement des Bureaux d'examen de l'endettement agricole a été prolongé jusqu'en 1991, ce qui représente un engagement fédéral supplémentaire de près de 40 millions de dollars. La SCA a également reçu un financement supplémentaire pouvant

11. Les Bureaux d'examen de l'endettement agricole

En vertu de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, promulguée le 5 août 1986, des Bureaux d'examen de l'endettement agricole ont été établis dans chaque province pour veiller à ce que les agriculteurs en difficultés financières ou menacés de saisie immobilière aient accès à un examen impartial de leur situation et à des possibilités de financement ou de refinancement. Toutes les provinces ont un bureau, sauf la Saskatchewan, l'Alberta et l'Ontario, qui en ont deux. Chaque bureau, formé d'un président et d'au plus dix membres, est chargé de dresser une liste de personnes disposées à faire partie de comités d'examen de l'endettement agricole; ces personnes sont choisies en raison de leurs connaissances et de leur expérience de l'agriculture et des questions financières.

Le président du Bureau crée un comité pour chaque examen d'endettement agricole; ce comité a pour tâche d'étudier la situation financière de l'agriculteur et de lui faciliter la conclusion d'un arrangement avec ses créanciers. Chaque comité est formé de trois personnes nommées par le président du Bureau, dont deux choisies sur la liste dont nous venons de parler et la troisième, qui assume les fonctions de président, parmi les membres du Bureau. Un rapport approfondi sur l'exploitation agricole et la situation financière de l'agriculteur est remis au Comité par le personnel sur place, qui connaît le type d'exploitation faisant l'objet de l'examen et a de l'expérience dans le règlement des problèmes financiers agricoles.

Peuvent présenter une demande les agriculteurs insolubles et ceux qui sont en difficultés financières, la priorité étant accordée aux premiers. Dans l'un et l'autre cas, le Bureau n'a pas le pouvoir d'imposer un arrangement à l'agriculteur ou aux créanciers; le processus est volontaire.

Dans le cas d'un agriculteur insolvable, la Loi prévoit qu'un créancier garanti qui compte tenter des poursuites contre un agriculteur doit en aviser ce dernier au moins 15 jours ouvrables à l'avance; l'agriculteur doit aussi être informé qu'il a le droit de présenter une demande conformément à la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*. L'agriculteur peut alors soumettre au Bureau une demande accompagnée d'une liste de tous ses actifs et des noms et adresses de ses créanciers. Le Bureau notifie ensuite les créanciers et suspend pour 30 jours les recours qu'ils pourraient exercer; s'il estime qu'un délai supplémentaire est nécessaire pour que l'agriculteur et ses créanciers concluent un arrangement, il peut prolonger la suspension des recours à intervalles de 30 jours, jusqu'à concurrence de 120 jours. En outre, une fois obtenu l'avis de saisie, le Bureau nomme un gardien des biens de l'agriculteur; il peut s'agir de l'agriculteur lui-même ou d'une autre

Le Syndicat national des cultivateurs a formulé une critique à l'endroit du Programme:

[...] le gouvernement canadien a eu tort, l'année dernière, de brandir un milliard de dollars, sorti d'on ne sait où, sans fournir, comme l'a dit le vérificateur général, de garanties suffisantes. Nous préférons quant à nous faire connaître les préjudices que nous subissons en tant qu'agriculteurs canadiens et fixer des prix cibles en fonction de nos coûts de production. Nous estimons que nous pourrions ainsi faire comprendre aux consommateurs canadiens pourquoi il faudrait établir un programme compensatoire de ce genre. (M. Wayne Easter, Syndicat national des cultivateurs, fascicule 13:19, 17 novembre 1987)

Pour ce qui est de la façon dont les fonds sont alloués en vertu du Programme, le représentant de la *Western Canadian Wheat Growers Association* a déclaré:

Je puis vous dire que les agriculteurs ne voient pas d'un bon oeil que les programmes spéciaux pour les grains soient fondés sur la productivité, le montant de l'assurance-récolte, la quantité de terres et les régions, car ils sont basés sur des moyennes et ne répondent pas aux besoins de chaque agriculteur. En basant ces programmes sur des moyennes, il faut nous demander qui est l'agriculteur moyen, et à quelle production s'applique la moyenne. Certaines récoltes sont visées par le programme et d'autres pas. (M. William Duke, *Western Canadian Wheat Growers Association*, fascicule 11:38, 20 octobre 1987)

Le Comité croit que les paiements de 1,1 milliard de dollars prévus dans le cadre du Programme spécial canadien pour les grains devraient être attribués aux producteurs de la façon la plus juste et équitable possible. De plus, le Comité reconnaît que le Programme a été mis en oeuvre à titre temporaire en vue d'atténuer les problèmes de revenu des producteurs qui avaient à subir les conséquences néfastes des surplus de céréales causés par l'octroi de subventions à la production et de la guerre des prix qui en a découlé entre les États-Unis et la Communauté économique européenne.

I. Conscient du fait qu'une aide sera nécessaire jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de surplus de grains et que la guerre des prix soit terminée, le Comité recommande le maintien de programmes tels que le Programme spécial canadien pour les grains, de façon à permettre aux producteurs de conserver la part du Canada sur les marchés d'exportation des céréales et à assurer la viabilité de l'industrie céréalière du Canada.

secs, la moutarde, les lentilles, l'apiste des Canaries, le carthame, le sarrasin, les fèves à grosses graines, les fèves, le miel et la luzerne destinée à la transformation, ainsi que les semences sélectionnées, le maïs à éclater, le triticale et les provendes consommées sur la ferme. Sont exclus les céréales semées pour servir d'ensilage ou de fourrage vert, les graines de plantes fourragères et le foin. Le taux de l'aide pour chaque récolte admissible est proportionnel à la baisse de son prix attribuable à la guerre des subventions.

Les paiements versés à chaque agriculteur sont calculés en fonction de la superficie ensemencée de chaque récolte et de rendements régionaux caractéristiques, établis d'après les données de l'assurance-récolte. On a prévu des paiements à l'égard des terres en jachère dans l'Ouest. Pour les producteurs de miel, les paiements sont effectués sur la base du nombre de ruches au-delà de 25. De plus, les terres irriguées sont admissibles à des paiements plus élevés, compte tenu de leur rendement accru. Le paiement maximum que peut toucher tout producteur est de 25 000 \$.

Annoncé pour la première fois en décembre 1986, le programme est entré en vigueur en 1987 pour les récoltes de 1986. Sur le milliard de dollars du programme national, 300 millions de dollars ont été versés aux producteurs en janvier 1987 et les 700 millions de dollars restants en juin suivant. Le Programme a été prolongé d'une année; un paiement de 1,1 milliard de dollars sera effectué en 1988 pour les récoltes de 1987, 800 millions de dollars devant être versés le 31 mars et les 300 millions restants le 30 juin.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont mis l'accent sur deux aspects du Programme spécial canadien pour les grains: sa nature, pour ce qui est de facteurs tels que le total des fonds alloués et le degré de permanence du Programme, et la façon dont les fonds sont attribués aux agriculteurs.

Un seul témoin a proposé une échéance définie pour le Programme. Les autres témoins n'ont pas suggéré de durée particulière. Selon la Fédération canadienne de l'agriculture:

[...] ce type de programme, malgré son coût élevé, est important pour le maintien de l'industrie canadienne. À court terme, je crois qu'il serait moins qu'honnête de ne pas reconnaître que ce n'est peut-être pas la dernière année où il nous faudra recourir à ce type de programme. Le genre d'investissements que nous effectuons pour essayer de maintenir notre secteur des céréales et des oléagineux devra être protégé par certains paiements supplémentaires. (M. Don Knoerr, Fédération canadienne de l'agriculture, fascicule 18:7, 15 décembre 1987)

crème de transformation qui répondent aux exigences du marché intérieur et qui produisent du lait pour l'exportation; cela représente 13 p. 100 du niveau du revenu visé pour le lait de transformation.

9. Le Programme d'aide au transport des céréales fourragères

Le Programme d'aide au transport des céréales fourragères, administré par l'Office des provenances du Canada, a pour but d'aider à normaliser le coût du transport des provenances. Il subventionne une partie des frais de transport des provenances canadiennes utilisées par les éleveurs de bétail de certaines régions du pays.

Plus précisément, sont admissibles au Programme les éleveurs de bétail, les fabricants de moulées et les exploitants de petites meuneries qui expédient des provenances et qui sont situés dans les régions suivantes:

- la Colombie-Britannique, à l'exception des régions de la rivière de la Paix et Creston-Wynndel;
- le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest;
- le nord de l'Ontario;
- l'est du Québec; et
- les Maritimes.

Depuis août 1984, le Programme couvre toutes les provenances canadiennes vendues commercialement à l'intérieur des régions admissibles, y compris les grains produits localement. En vertu du Programme, les expéditeurs de provenances reçoivent des subventions et les éleveurs de bétail sont avantagés par la baisse du coût des provenances.

10. Le Programme spécial canadien pour les grains

Le Programme spécial canadien pour les grains offre de l'aide financière aux producteurs admissibles en vue de réduire l'impact de la guerre des subventions entre les États-Unis et la Communauté économique européenne. Pour la campagne agricole 1987, les récoltes admissibles comprennent le blé, l'orge, l'avoine, le seigle, les céréales mélangées, le maïs, le soja, le canola et les graines de lin et de tournesol. Sont également couverts les pois

producteurs peuvent ainsi faire face à leurs engagements monétaires à court terme, lorsque les occasions de vente sont limitées.

Le montant maximal des paiements anticipés est de 30 000 \$ pour les producteurs indépendants et de 90 000 \$ pour les agriculteurs regroupés en sociétés commerciales ou en sociétés de personnes. Les producteurs admissibles reçoivent les paiements par l'entremise des responsables des éleveurs, en fonction de la quantité de céréales entreposée dans les installations que ceux-ci administrent; les paiements sont remboursés au moyen de retenues sur le produit de la vente des livraisons de céréales subséquentes. Des dispositions spéciales de la Loi prévoient également:

- la couverture du seigle, de la graine de lin et du canola; et
- des paiements anticipés de secours afin de permettre aux producteurs de grains de mieux financer le séchage du grain gourd ou humide ou l'entreposage de grain battu, à la suite de conditions météorologiques inhabituelles.

8. Le Programme de soutien de l'industrie laitière

En vertu du Programme de soutien de l'industrie laitière, administré par la Commission canadienne du lait établie en 1966, les producteurs efficaces de lait et de crème de transformation dont les expéditions ne dépassent pas leur quota de mise en marché peuvent obtenir un rendement satisfaisant de leurs investissements en main-d'œuvre et en argent; le Programme est également conçu de manière à assurer des approvisionnement suffisants de produits laitiers de haute qualité. Il comporte un élément d'offre d'achat pour le beurre et la poudre de lait écrémé ainsi qu'un programme de subventions fédéral financé conformément aux dispositions de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*.

Selon le Programme, la Commission établit un revenu visé pour les producteurs de lait et de crème de transformation. Ce revenu est fondé sur une estimation des revenus du marché, qui tient compte du programme fédéral de soutien des prix du beurre et de la poudre de lait écrémé ainsi que des paiements directs versés aux producteurs par le gouvernement fédéral. Une formule qui mesure les changements dans les coûts de production des entreprises les plus efficaces permet de rajuster, au cours de l'année, le niveau du revenu visé pour le lait de transformation. Le revenu visé est actuellement fixé à 46,92 \$ l'hectolitre de lait contenant 3,6 kg de matières grasses. Sur cette somme, 6,03 \$ représentent les paiements directs du gouvernement fédéral aux producteurs de lait et de

6. La Loi sur le paiement anticipé des récoltes

La Loi sur le paiement anticipé des récoltes de 1977, mise en application par Agriculture Canada, facilite la commercialisation des récoltes entreposables en offrant aux groupes de producteurs admissibles des prêts garantis sans intérêt leur permettant de verser des avances à leurs membres entre la récolte et la vente des produits. Sont admissibles toutes les récoltes qui peuvent être entreposées à leur état naturel et non traité, à l'exception du blé, de l'avoine et de l'orge cultivés dans les régions relevant de la Commission canadienne du blé; ainsi, dans les régions admissibles, les récoltes visées comprennent les céréales, les oléagineux, les racines alimentaires, les produits de grandes cultures prescrits, le miel et le sirop d'érable.

En plus d'offrir des prêts sans intérêt, la Loi garantit le remboursement de 98 p. 100 des emprunts effectués par les groupes de producteurs auprès d'une banque, d'une caisse de crédit, d'une caisse populaire, d'une société de fiducie ou d'un Bureau du Trésor de la province de l'Alberta. Elle permet également au gouvernement de payer les intérêts sur les fonds empruntés lorsque des avances sont faites conformément à la Loi et d'établir le barème des avances par unité de culture; elle détermine la garantie maximale applicable et prévoit la vérification des livres des groupes de producteurs et l'approbation de leurs demandes mensuelles concernant les frais d'intérêt et les défauts de paiement de leurs membres.

L'avance ne peut dépasser 50 p. 100 du prix unitaire escompté sur le marché pour la récolte au cours de la campagne agricole visée. Chaque producteur peut recevoir tous les ans une avance maximale de 30 000 \$ pour toutes ses récoltes, et le maximum pour deux associés ou actionnaires est de 60 000 \$; les sociétés comportant trois associés ou actionnaires ou plus peuvent recevoir jusqu'à 90 000 \$.

7. La Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies

Aux termes de la *Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*, mise en application par la Commission canadienne du blé, les détenteurs admissibles de livrets de permis de la Commission qui ont en entrepôt du blé, de l'avoine ou de l'orge peuvent recevoir des avances visant à atténuer les effets du système des contingents de livraison et de l'encombrement des éleveurs locaux. La Commission peut consentir aux producteurs des avances sans intérêt sur les céréales livrables avant qu'elles lui soient livrées; les

Aux termes de la Loi, le gouvernement verse directement aux compagnies ferroviaires la subvention dite du Nid-de-Corbeau, et, en vertu d'un arrangement de partage des frais avec les expéditeurs de denrées admissibles, ces derniers payent la première tranche de 6 p. 100 des frais de transport ferroviaire de leurs produits. Le Comité reconnaît la complexité de ce programme ainsi que son caractère controversé, mais il ne s'est pas arrêté sur cette loi au cours de ses audiences, estimant que l'analyse de la question outrepasserait les paramètres de son étude.

5. La Loi sur l'Office des produits agricoles

L'Office des produits agricoles, établi sous le régime de la Loi sur l'Office des produits agricoles de 1952 et administré par Agriculture Canada, a le pouvoir:

- d'acheter, de vendre ou d'importer des produits agricoles;
- d'assurer l'entreposage, le transport et la transformation de produits agricoles;
- de vendre des produits agricoles à l'étranger et de voir à leur achat et à leur livraison; et
- d'acheter des produits agricoles au nom de tout gouvernement ou agence gouvernementale.

En bref, l'Office est doté de ces pouvoirs en vue de stabiliser les prix des denrées agricoles lorsque les marchés sont à la baisse. Bien que des programmes puissent être utilisés pour résoudre certains problèmes de commercialisation, on a généralement recours à la stabilisation des marchés plutôt qu'aux mesures prévues par la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

Les produits agricoles admissibles sont: le bétail et les produits du bétail, les volailles et leurs produits, le lait et ses produits, les légumes et leurs produits, les fruits et leurs produits, le miel, le sirop d'érable, le tabac, les récoltes textiles et fourragères, ainsi que tout produit agricole désigné par le gouverneur en conseil.

3. La Loi sur l'assurance-récolte

Aux termes de la *Loi sur l'assurance-récolte*, mise en application par Agriculture Canada, un programme fédéral-provincial à frais partagés offre une assurance-récolte tous risques depuis 1959. L'objet du programme est de stabiliser le revenu des producteurs agricoles en réduisant les pertes découlant des mauvaises récoltes attribuables aux aléas de la nature. La Loi s'applique actuellement à 87 récoltes.

Agriculture Canada contribue au financement des régimes d'assurance-récolte approuvés par le gouvernement fédéral qui sont en vigueur dans les dix provinces. La Loi prévoit soit l'octroi de prêts fédéraux aux provinces au cours des années où les indemnités versées dépassent les réserves disponibles, soit la conclusion d'un accord de réassurance entre le gouvernement fédéral et une province pour couvrir une partie des engagements assumés par cette province pour le paiement d'indemnités d'assurance-récolte.

Il existe deux formules de partage des frais:

- le gouvernement fédéral peut contribuer 25 p. 100 du montant total des primes et la moitié des frais administratifs provinciaux, le reste étant assumé par les gouvernements provinciaux; ou
- le gouvernement fédéral peut contribuer 50 p. 100 du montant total des primes, la province assumant alors la totalité des frais d'administration.

Les ententes en matière d'assurance-récolte avec le Québec et Terre-Neuve sont basées sur la première option de partage des frais, tandis que la deuxième option a été retenue par toutes les autres provinces. La part des primes qui est versée par un producteur ne représente jamais plus de 50 p. 100 de leur montant total. Les ententes conclues avec le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick comportent des clauses de réassurance, et celles qui ont été signées avec l'Île-du-Prince-Édouard et la Colombie-Britannique prévoient l'octroi de prêts.

4. La Loi sur le transport du grain de l'Ouest

En 1983, une loi sur le transport du grain a été adoptée de manière à étendre et à améliorer les services de transport ferroviaire des céréales et des oléagineux, de leurs produits dérivés et des autres produits agricoles vers les marchés intérieurs et étrangers.

global des ventes de grain de l'Ouest et les dépenses de production du grain destiné au marché. La mesure qui donne le montant le plus élevé pour une année donnée est utilisée pour calculer un paiement de stabilisation égal à la différence entre la mesure en question et la moyenne pour les cinq années précédentes, rajustée en fonction de l'admissibilité et de la participation. La Loi, qui permet de protéger les recettes de la vente de grain jusqu'à concurrence de 60 000 \$, prévoit qu'un paiement intermédiaire peut être effectué au printemps d'une année pour laquelle un paiement est prévu, de manière que les agriculteurs disposent de fonds avant les semences du printemps; ces paiements sont soumis à l'approbation du Cabinet. Le maximum de 60 000 \$ était censé couvrir environ 88 p. 100 des ventes de grain admissibles pour la campagne agricole 1986-1987; la couverture-cible pour le programme est de 90 p. 100. Les contributions au fonds sont déductibles aux fins de l'impôt et les paiements reçus du fonds sont considérés comme un revenu imposable. Le maximum des recettes admissibles aux fins de contribution peut être modifié par le gouverneur en conseil.

Les producteurs peuvent se retirer volontairement du programme avant le 31 juillet de la troisième campagne agricole suivant leur adhésion ou exercer leur option de retrait au dixième anniversaire du programme. Les producteurs qui se retirent peuvent réintégrer le programme une fois durant chaque période de dix ans; s'ils le font, ils deviennent participants conditionnels pour une période de trois ans et ne reçoivent que 90 p. 100 de tout paiement auquel ils auraient droit pour la période en question. Un amendement prévu à la Loi éliminerait la pénalité de 10 p. 100 pour les producteurs qui ont quitté le programme et qui désirent s'y réinscrire.

Durant la campagne agricole 1986-1987, 1,398 milliard de dollars a été versé au total en paiements de stabilisation. Cette somme, la plus élevée jamais versée depuis le début du programme en 1976, représentait une augmentation de 62,7 p. 100 par rapport à l'année précédente; le fonds s'est retrouvé avec un déficit de 1,5 milliard, alors qu'il avait enregistré un excédent d'environ un milliard en 1984. En décembre 1987, le gouvernement fédéral a annoncé que 750 millions de dollars de ce déficit seraient annulés. À l'avenir, lorsqu'il faudra faire des paiements, le fonds empruntera de l'argent au gouvernement fédéral, conformément aux dispositions de la Loi, et remboursera les montants empruntés et l'intérêt qui s'y rattache selon des modalités fixées d'un commun accord. Le paiement de 1986-1987 a rapporté 13,55 \$ pour chaque dollar versé dans le fonds par un agriculteur durant les trois campagnes agricoles antérieures; à long terme, le programme est conçu de manière à rapporter 3 \$ aux producteurs pour chaque dollar versé dans le fonds. À l'heure actuelle, plus de 85 p. 100 des céréaliculteurs des Prairies participent au programme.

2. La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest

La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, entrée en vigueur en 1976 et mise en application par la Commission canadienne du blé, protège les producteurs admissibles de céréales de l'Ouest contre les fluctuations extrêmes de leur revenu d'une année à l'autre. Le programme amortit l'effet des perturbations touchant les prix, les marchés et les coûts et aide à stabiliser les rentrées d'argent provenant des ventes de céréales en assurant un niveau minimum de liquidités. La Loi s'applique aux producteurs des sept principales céréales -- blé, avoine, orge, seigle, lin, canola et graine de moutarde -- cultivées dans la région désignée comme relevant de la Commission canadienne du blé, soit l'Alberta, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. Le programme ne s'applique pas aux céréales dont se sert un producteur pour nourrir son bétail ou sa volaille, ni aux semences non sélectionnées vendues à d'autres producteurs; dans l'ensemble, les ventes de céréales d'une ferme à une autre sont exclues. Un amendement proposé à la Loi aurait pour effet d'étendre la protection à toutes les récoltes visées par la Loi sur les grains du Canada, ainsi qu'à l'apiste des Canaries; le maïs et le soja, qui sont actuellement visés par la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, seraient toutefois exclus. La participation au programme est volontaire, et les participants peuvent inclure des sociétés commerciales, des coopératives et des sociétés de personnes, pourvu que leurs membres soient effectivement producteurs et qu'elles appartiennent à plus de 50 p. 100 à des intérêts canadiens. Les participants doivent être citoyens canadiens ou immigrants reçus.

En vertu de ce programme à financement mixte, les producteurs et le gouvernement fédéral versent chacun une contribution dans le fonds de stabilisation, jusqu'à concurrence d'un maximum convenu. La contribution change en fonction du rapport entre l'intérêt perçu ou payé à l'égard du fonds et les contributions des producteurs. Pour les producteurs, le taux de contribution varie de 1 p. 100 à 2,5 p. 100, et la contribution du gouvernement fédéral est calculée au même taux, auquel s'ajoute une tranche supplémentaire de 2 p. 100 des recettes de tous les producteurs admissibles. À l'heure actuelle, les taux de contribution pour les producteurs et le gouvernement fédéral sont de 1 p. 100 et 3 p. 100 respectivement. Le gouvernement fédéral assume en outre tous les frais d'administration du programme.

Les producteurs reçoivent des paiements de stabilisation lorsque l'une de deux mesures, soit les rentrées nettes admissibles ou les rentrées nettes admissibles par unité (tonne), tombe au-dessous de la moyenne des cinq années précédentes. Les rentrées nettes, calculées pour chaque campagne agricole, sont définies comme la différence entre le produit

Aux termes de la Loi, des paiements d'appoint sont versés aux producteurs admissibles lorsque les prix du marché de certains produits «dénommés» tombent au-dessous de niveaux prédéterminés. Les produits actuellement «dénommés» dans la Loi sont: les bovins, les porcs, les agneaux et la laine; le lait et la crème de transformation; le maïs et le soja; et le blé de printemps et d'hiver, l'avoine et l'orge produits hors de la région désignée dans la *Loi sur la Commission canadienne du blé*. En outre, des paiements peuvent être consentis à l'égard de produits «désignés» de temps à autre par le gouverneur en conseil.

Tous les ans, l'Office de stabilisation des prix agricoles établit un prix de base pour chaque produit. Le prix prescrit pour les produits «dénommés» pour une année donnée est égal à au moins 90 p. 100 (ou un autre pourcentage établi par le gouverneur en conseil) du prix moyen pour les cinq années précédentes, rajusté en fonction des modifications du coût monétaire de production. Pour les produits «désignés», il n'y a pas de prix minimum, mais le principe de calcul du prix prescrit est similaire, le pourcentage étant fixé par le gouverneur en conseil; les produits «désignés» sont généralement soutenus au niveau de 90 p. 100.

Le soutien pour les produits «dénommés» ou «désignés» peut également être accordé dans le cadre de programmes de stabilisation bipartites ou tripartites. En pareil cas, les niveaux de soutien sont fonction des prix ou des coûts. Toutes les provinces, à l'exception de Terre-Neuve, sont actuellement visées par des Plans nationaux tripartites de stabilisation, dont les frais sont partagés. Des accords concernant les pommes ont été conclus en Colombie-Britannique, en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, les fèves sont visées en Alberta et en Ontario, et la betterave sucrière l'est en Alberta et au Manitoba. L'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse ont signé des accords concernant l'agneau, et l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario en ont fait autant relativement au porc. Enfin, des accords relatifs au bœuf et visant notamment les veaux, les bovins de boucherie et les bovins d'élevage ont été signés en Alberta, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard, et la Saskatchewan a annoncé son intention de conclure des arrangements concernant le bœuf. Les négociations se poursuivent relativement à l'établissement d'autres programmes tripartites de stabilisation.

Chapitre II

L'aide fédérale à l'agriculture

Comme on l'a déjà mentionné, l'aide gouvernementale directe et indirecte contribue de façon importante au revenu net des entreprises agricoles et a permis, dans une large mesure, de maintenir les revenus actuels à des niveaux comparables à ceux des dernières années. Les programmes gouvernementaux ont une incidence sur les revenus agricoles, par leur influence sur les prix versés et les quantités produites; ils influent aussi sur les prix payés pour les intrants, dont l'un des plus importants est le crédit agricole.

Le gouvernement fédéral consacre tous les ans des ressources financières considérables à l'industrie agricole. On trouvera ci-après un exposé des divers programmes fédéraux de soutien à l'agriculture et de crédit utilisés pour réduire les effets néfastes des prix peu élevés, des marchés en déclin et des fluctuations de la production et des revenus. L'annexe A présente le niveau des paiements directs et des remises que les gouvernements fédéral et provinciaux ont versés aux agriculteurs dans le cadre de divers grands programmes de soutien de 1971 à 1986. L'annexe B énumère les programmes de crédit actuellement offerts par les diverses provinces. Voici en premier lieu un bref inventaire des principaux programmes de soutien.

A. Les programmes fédéraux de soutien à l'agriculture

1. La Loi sur la stabilisation des prix agricoles

La *Loi sur la stabilisation des prix agricoles de 1958*, mise en application par l'Office de stabilisation des prix agricoles par l'entremise d'Agriculture Canada, a pour but d'offrir aux producteurs des prix stables et un revenu stable; il s'agit de permettre aux producteurs d'obtenir un rendement satisfaisant de leurs investissements en main-d'œuvre et en argent et de maintenir un juste rapport entre les prix qu'ils reçoivent et le coût des biens et services qu'ils achètent.

position financièrement favorable ont reçu 41 p. 100 des paiements gouvernementaux, alors que les agriculteurs vulnérables n'en ont reçu que 16 p. 100. Il n'existe pas de données comparables pour le Canada et, de toute façon, une analyse similaire serait difficile à faire parce que certains programmes canadiens font appel à une participation volontaire tandis que d'autres utilisent des formules précises pour déclencher les paiements.

La comparaison entre le Canada et les États-Unis permet de constater que deux économies agricoles structurées différemment, desservies par des programmes gouvernementaux qui ont peu de chose en commun et financées par des institutions différentes ont malgré tout connu des périodes d'expansion et de contraction similaires et traversé une crise financière au même moment. Non seulement l'agriculture des deux pays est-elle dominée par l'intervention gouvernementale, mais les analystes de ce secteur dans les deux pays donnent de plus en plus créance à l'hypothèse voulant que les politiques nationales, peu importe leurs structures, aient tendance à amplifier les effets des chocs exogènes, qu'ils soient positifs ou négatifs.

La crise financière que traverse actuellement l'agriculture a amené une intensification de l'intervention de l'État dans ce secteur; dans l'avenir, il sera toutefois de plus en plus difficile aux gouvernements de s'en retirer sans que cela n'ait d'effets négatifs, aussi bien économiques que politiques.

TABLEAU 5

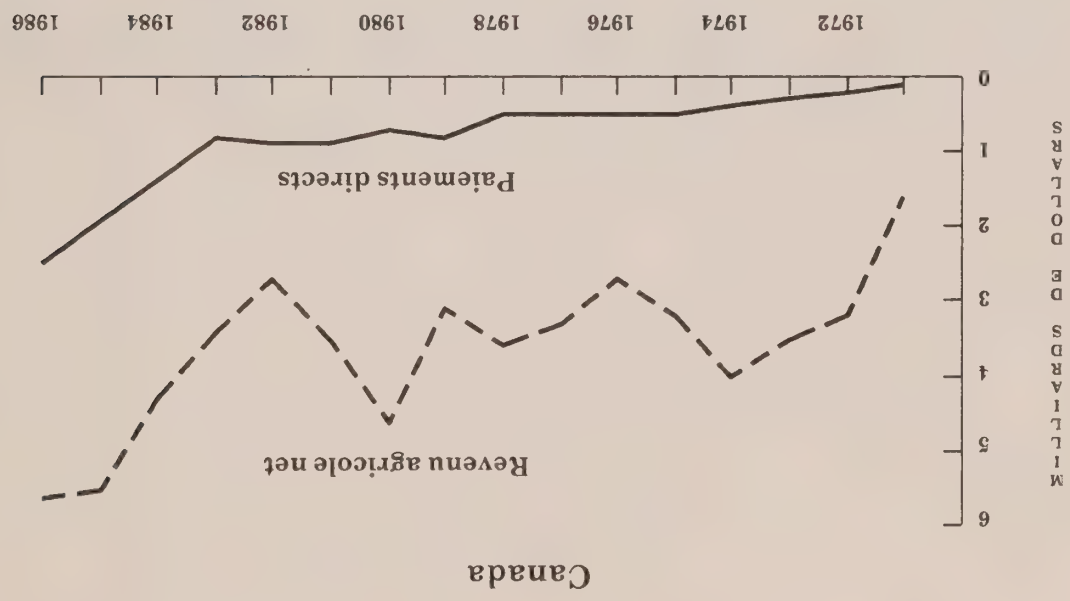
Dépenses du gouvernement américain en agriculture
par catégorie financière, 1985

Situation de revenu		0,0	0,40	Ratio de la dette à l'actif plus de 0,40
<u>Bilan positif</u>		<u>Favorable</u>		<u>Au seuil de rentabilité</u>
Proportion des paiements	41 p. 100	17 948 \$	44 p. 100	35 p. 100
Montant moyen des paiements	17 948 \$			49 860 \$
Pourcentage des fermes	44 p. 100			10 p. 100
<u>Bilan négatif</u>		<u>Revenu minimal</u>		<u>Vulnérable</u>
Proportion des paiements	8. p. 100	10 066 \$	35 p. 100	16 p. 100
Montant moyen des paiements	10 066 \$			22 223 \$
Pourcentage des fermes	35 p. 100			11 p. 100

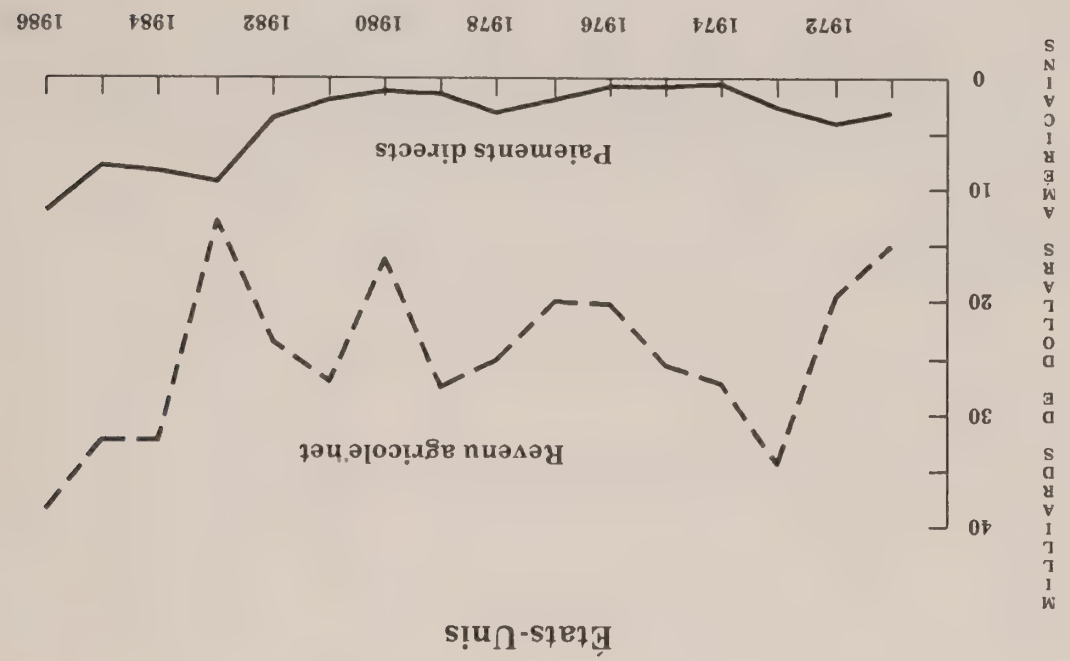
Source: David Harrington, tableau tiré de son exposé devant le Comité, Washington (D.C.), octobre 1987.

REVENU AGRICOLE NET ET PAIEMENTS DIRECTS

FIGURE 9



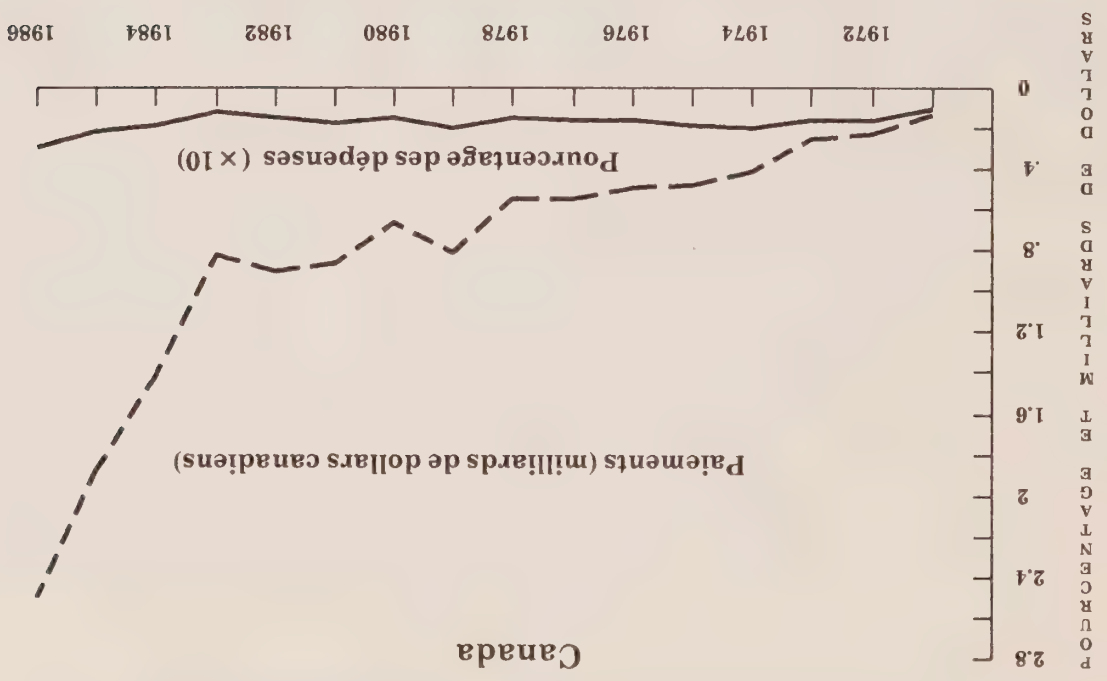
Source: Statistique Canada, «Statistiques économiques agricoles»



Source: David Freshwater, données tirées de son exposé devant le Comité, Washington (D.C.), octobre 1987.

PAIEMENTS DIRECTS: EN POURCENTAGE DES DEPENSES FEDERALES

FIGURE 8



Source: Statistique Canada «Statistique économique agricole»



Source: David Freshwater, données tirées de son exposé devant le Comité, Washington (D.C.), octobre 1987.

TAUX D'INTÉRÊT ET VALEUR DES ACTIFS AGRICOLES

Canada, 1959 - 1986

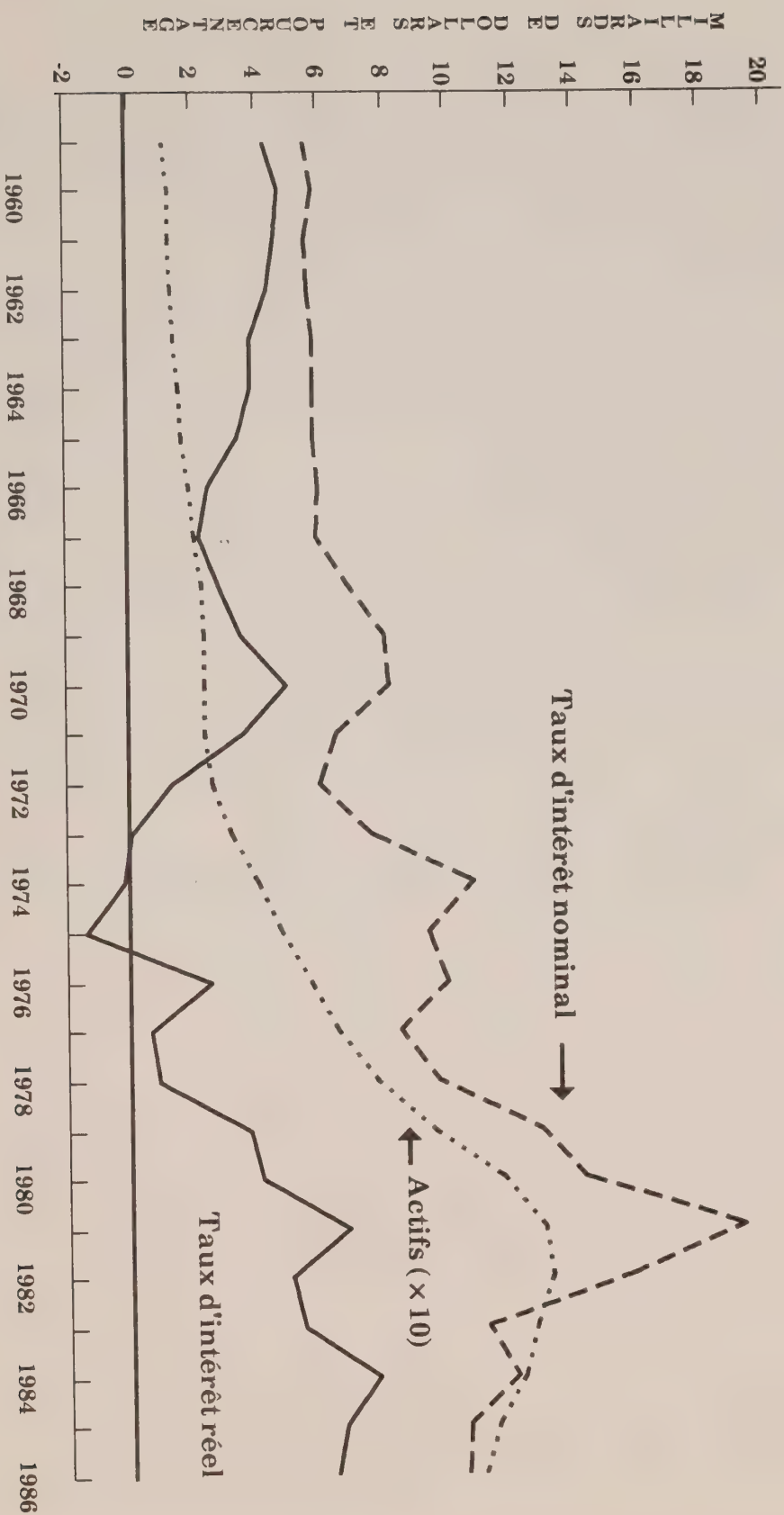


FIGURE 7

Source: Statistique Canada, Division Cansim et Bibliothèque du Parlement.

rapidement qu'au Canada. M. David Freshwater, consultant en économie au département de l'Agriculture des États-Unis, a révélé au Comité que l'internationalisation de l'agriculture américaine et, au début des années 80, la contraction des marchés d'exportation peuvent expliquer ces différences entre les deux pays. Il faut mentionner que l'agriculture américaine dépend maintenant beaucoup plus qu'auparavant des exportations pour maintenir sa position relative dans l'économie. Au Canada, les exportations agricoles sont importantes pour le bien-être de l'industrie mais, même lorsqu'elles ont considérablement augmenté au cours des années 70, leur part dans les recettes agricoles totales est demeurée relativement constante. Enfin, les différences dans l'évolution des revenus agricoles, de la valeur des actifs et de l'endettement aux États-Unis peuvent aussi refléter des fluctuations plus grandes des taux d'intérêt et des paiements gouvernementaux dans ce pays.

Au Canada, il existe une relation étroite entre les variations des actifs agricoles et celles des taux d'intérêt, surtout des taux réels, comme le montre la figure 7. Des taux d'intérêt peu élevés pendant la période d'inflation des années 70 ont encouragé les agriculteurs à s'endetter pour acquérir davantage d'actifs, d'autant plus que les actifs agricoles s'apprécient à un rythme plus rapide que celui de l'inflation; cette stratégie semblait non seulement irréprochable mais également judicieuse, et les agriculteurs des deux pays l'ont adoptée.

Par ailleurs, au Canada comme aux États-Unis, la croissance des dépenses gouvernementales s'est accompagnée d'une hausse du déficit, et le besoin de contrôler cette croissance sera de plus en plus pressant à l'avenir. C'est au Canada que l'agriculture risque de s'en ressentir le plus, puisque les dépenses gouvernementales associées aux programmes agricoles y ont connu une hausse phénoménale au cours des dernières années. Cette croissance des paiements directs a conduit à une augmentation de la part des dépenses agricoles dans les dépenses fédérales totales, qui a atteint près de 3 p. 100 en 1986 (voir la figure 8). Cependant, il est évident que tant au Canada qu'aux États-Unis, les dépenses de l'État ont joué un rôle majeur dans le soutien des revenus agricoles, comme le montre la figure 9. Presque tous s'entendent pour dire que sans ces dépenses, la présente crise financière agricole aurait été beaucoup plus grave, car les agriculteurs auraient été moins en mesure de rembourser leurs dettes, et leurs actifs auraient pu chuter davantage. Mais cette intervention grandissante soulève le double problème de l'admissibilité et de l'efficacité: à qui et comment octroyer de manière optimale les fonds publics en agriculture? MM. Freshwater et Harrington ont tous deux mentionné au Comité que diverses données permettent de mettre en doute l'efficacité du système de soutien du revenu agricole aux États-Unis. Comme le montre le tableau 5, en 1985, les agriculteurs qui étaient dans une

Après l'effondrement des années 70, les revenus agricoles ont fluctué davantage aux États-Unis qu'au Canada, en poursuivant malgré tout leur croissance; de même, l'ajustement à la baisse des actifs et de la dette agricole s'y est matérialisé plus

La situation financière de l'agriculture au Canada et aux États-Unis est semblable à plusieurs égards. Les fermes ont tendance à devenir plus grandes et le nombre d'agriculteurs est en chute constante. Les deux pays ont connu au cours des années 70 une forte croissance de la production agricole, des ventes et des prix, accompagnée d'une augmentation sans précédent de la valeur des actifs agricoles et, concurrentement, de l'endettement. Un revirement complet des conditions du marché au début des années 80 a mis une fin inattendue à cette forte expansion de l'agriculture, et les deux pays ont vu décliner les ventes de produits agricoles et la valeur des actifs. Confrontés à ces conditions défavorables, beaucoup d'agriculteurs ont vu leurs charges financières devenir impossibles à assumer, et les deux pays ont connu -- et connaissent encore -- un nombre élevé de faillites et de fermes poussées à la limite de leurs capacités financières.

Comme nous venons de le montrer, le financement agricole diffère grandement dans les deux pays; par contre, tant au Canada qu'aux États-Unis, l'intervention de l'État demeure prédominante dans l'évolution du secteur agricole et de son financement.

2. Comparaison de la crise financière agricole aux États-Unis et au Canada

La FmHA regroupe plus de 1,2 million d'emprunteurs, dont 294 000 sont des agriculteurs ayant un encours total de prêts qui s'élevait à 29,7 milliards de dollars en 1986. La FmHA octroie aussi des prêts aux familles rurales à faible revenu pour l'achat ou la rénovation de leur maison; elle est également engagée dans la location domiciliaire et dans l'amélioration et le développement des services publics en milieu rural. Plus qu'une simple institution prêteuse, la FmHA est un intervenant économique important dans le secteur rural américain, et ses différents mandats illustrent bien l'intervention croissante du gouvernement.

été assumées en second rang par d'autres prêteurs pour permettre l'obtention de plus de crédit, et 28 000 ont été refinancées par la FmHA à des taux plus avantageux. Les prêts garantis par la FmHA mais financés par d'autres institutions se sont élevés à 1,6 milliard de dollars en 1986. Les dispositions sur les «droits des emprunteurs» s'appliqueront également aux emprunteurs de la FmHA.

éprouveraient de graves difficultés financières, et le fait que toutes les banques soient légalement liées crée des pressions sur l'ensemble du système.

Afin de sauvegarder le FCS, institution qui fait partie de l'histoire du secteur agricole des États-Unis, le Congrès et le Sénat ont adopté le projet de loi HR3030 le 19 décembre 1987. Grâce à un régime d'obligations garanties par le gouvernement fédéral, que le Comité sénatorial de l'agriculture a conçu afin de minimiser les dépenses imputées au budget fédéral, le FCS se verra fournir jusqu'à concurrence de 4 milliards de dollars. En outre, dans le cadre d'une refonte du système, les *Land Banks* et les *Intermediate Credit Banks* devront fusionner dans les douze districts régionaux, dans un délai de six mois suivant l'adoption du projet de loi; celui-ci prévoit par ailleurs la fusion de districts à la suite de votes des actionnaires, de sorte que le système pourrait ne plus comprendre que six régions et sept banques. Le FCS doit aussi établir des dispositions garantissant les «droits des emprunteurs», y compris une procédure de restructuration des prêts en souffrance, lorsque pareille mesure serait moins coûteuse qu'une saisie immobilière. Enfin, le projet de loi prévoit le développement d'un marché secondaire pour les prêts agricoles, qui constituera une nouvelle source de fonds et qui permettra d'offrir des taux d'intérêt fixes à long terme; les emprunteurs bénéficieront de taux d'intérêt inférieurs, puisque les risques de défaut de paiement seront partagés par les investisseurs et les prêteurs. Bien que l'utilisation du marché secondaire soulève certains problèmes -- comme la restructuration des prêts agricoles qui s'ensuivra, le niveau d'intervention requis de la part du gouvernement et, en ce qui concerne le FCS, une diminution possible du nombre de ses emprunteurs réguliers --, le projet de loi reflète un certain consensus quant à la nécessité de trouver des sources de crédit agricole nouvelles, plus diverses et moins coûteuses.

c. La Farmers Home Administration

Fondée en 1935, la *Farmers Home Administration* (FmHA) est considérée comme le prêteur de dernier ressort dans le secteur agricole: elle fournit du crédit aux agriculteurs qui ne peuvent s'en procurer auprès des banques commerciales. À ce titre, la FmHA s'apparente à la Société du crédit agricole du Canada.

La FmHA se finance par la vente de titres gouvernementaux et par les revenus découlant des prêts octroyés. Lorsque les prêts sont garantis par la FmHA, les banques commerciales peuvent fournir directement l'argent aux emprunteurs. En 1986, la FmHA a octroyé environ 75 400 prêts et subventions pour un montant total de 4,4 milliards de dollars; de plus, 43 000 prêts ont été rééchelonnés sur une plus longue période, 25 000 ont

b. Le Farm Credit System

Le *Farm Credit System* (FCS) est un réseau national d'institutions financières coopératives dont les agriculteurs-clients sont également les emprunteurs-actionnaires. Il fut institué en 1917 par le Congrès afin que le secteur agricole puisse profiter d'une source de crédit sûre et accessible. Comme le montre la figure 6, le FCS est le plus important prêteur agricole aux États-Unis: environ 650 000 agriculteurs, ainsi que leurs coopératives locales, financent leurs opérations agricoles en ayant recours à lui.

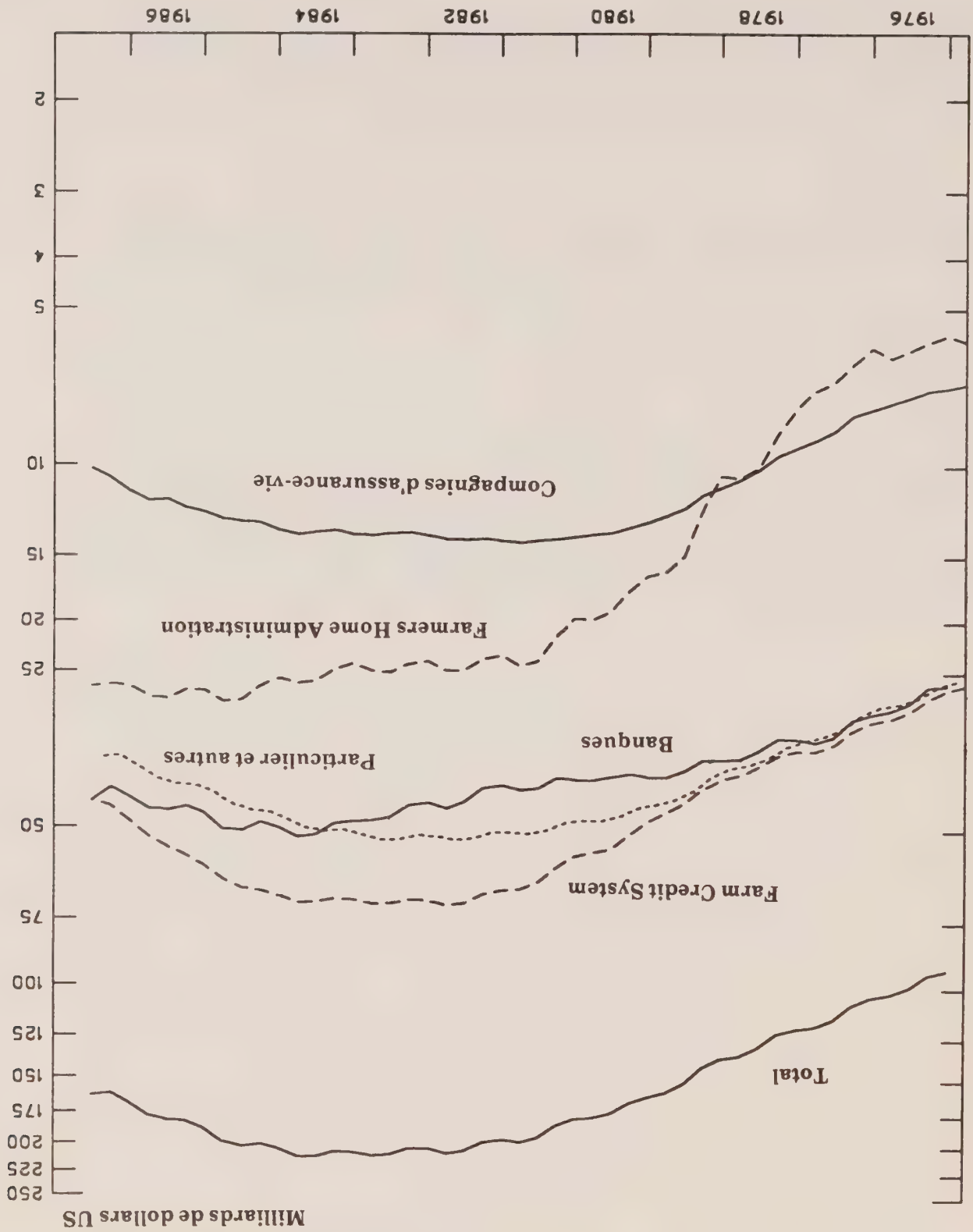
Le FCS est divisé en 12 districts et regroupe 37 banques: douze *Federal Land Banks*, douze *Federal Intermediate Credit Banks*, douze *Banks for Cooperatives* et une *Control Bank for Cooperatives*; 400 institutions locales de prêts sont dispersées dans tout le pays. Le FCS se finance en émettant des obligations sur le marché public; il existe une garantie tacite que ces obligations seraient assurées par le gouvernement en cas de défaillance du FCS. Celui-ci est une source de rechange de crédit agricole, ainsi que le seul prêteur aux États-Unis qui ne consent que des prêts agricoles. À ce titre, il ne se préoccupe pas de favoriser la ferme familiale mais concentre plutôt ses activités sur l'ensemble du secteur agricole.

Lorsqu'un agriculteur contracte un prêt auprès du FCS, il doit aussi devenir actionnaire dans une proportion comprise entre 5 p. 100 et 10 p. 100 de la valeur de son prêt; cette pratique oblige le FCS à garder des réserves de fonds importantes afin de se prémunir contre des pertes provenant de prêts problématiques. Un grave problème auquel doit faire face le FCS est celui de l'appariement. Dans les années 70, l'institution a pu profiter de fonds à long terme qui lui ont permis d'être très compétitive sur le marché des prêts agricoles et de consentir à ses clients fermiers des prêts à des taux défiant toute concurrence. Toutefois, avec la chute des taux d'intérêt en 1982, elle a perdu cet avantage comparé et a dû demander des taux plus élevés que ceux du marché. Le FCS a ainsi perdu de nombreux clients, surtout ses meilleurs emprunteurs, qui ont refinancé leurs prêts avec d'autres institutions. Ce mauvais appariement a entraîné une chute de la valeur marchande des actions du FCS, ce qui a occasionné le retrait de nombreux autres actionnaires qui craignaient de voir fondre leur capital.

Le FCS traverse présentement la pire crise de son histoire: alors qu'il peut facilement consentir des prêts pour environ 80 milliards de dollars, son portefeuille ne s'élève qu'à 50 milliards de dollars. Son infrastructure et ses frais généraux de fonctionnement, qui montent à 800 millions de dollars par année, sont devenus un fardeau supplémentaire et un objet de critiques. Neuf des 37 banques regroupées dans le FCS

FIGURE 6

DETTE AGRICOLE
ETATS-UNIS, 1975-1987



Source: Emmanuel Melichar, Agricultural Finance: Turning the Corner on Problem Farm Debt, Federal Reserve System, Washington (D.C.), août 1987.

1. Les sources de financement agricole aux États-Unis

Au Canada, les principales institutions prêteuses sont les banques à charte et la Société du crédit agricole. Aux États-Unis, elles comptent le *Farm Credit System*, les banques commerciales, la *Farmers Home Administration* et les compagnies d'assurance. Bien que ces dernières aient perdu beaucoup de terrain sur le marché des prêts agricoles depuis les deux dernières décennies, elles pourraient être appelées à jouer un rôle plus important avec l'introduction d'un marché secondaire pour les prêts agricoles. Néanmoins, comme on peut le voir à la figure 6, elles demeurent pour l'instant marginales comparativement aux autres institutions.

a. Les banques commerciales agricoles

Les banques agricoles, c'est-à-dire celles qui comptent dans leur portefeuille total de prêts plus de 16 p. 100 de prêts agricoles, se retrouvent souvent dans des États qui imposent des restrictions territoriales et des limitations sur le nombre de succursales qu'elles peuvent posséder. Leur performance a suivi étroitement les cycles agricoles : elles ont prospéré au cours des années 70 mais elles ont commencé à éprouver des difficultés au début des années 80, lorsque les actifs agricoles ont chuté et que les prix des produits ont baissé, ce qui a entraîné une augmentation des prêts agricoles en souffrance.

Les diverses banques agricoles ont subi de façon différente les contrecoups de la crise financière de l'agriculture. Il y a eu environ 220 faillites de banques agricoles entre 1983 et le deuxième trimestre de 1987, et 20 p. 100 de ces banques ont présenté un bilan négatif en 1985 et en 1986. Par contre, 50 p. 100 d'entre elles ont obtenu un rendement de leur avoir net supérieur à 10 p. 100 en 1985, et 40 p. 100 ont répété cette performance en 1986.

La situation des banques agricoles semble s'améliorer constamment depuis le troisième trimestre de 1986, lorsque la valeur des actifs agricoles s'est stabilisée et que le nombre de prêts agricoles en souffrance a commencé à diminuer. Ces banques seront toujours limitées par leur incapacité à se diversifier et par les restrictions territoriales qui les touchent mais, en ayant accès au financement sur le marché secondaire, elles seront plus aptes à diminuer le risque rattaché aux prêts agricoles et à offrir aux agriculteurs des taux d'intérêt fixes sur de plus longs termes.

TOTAL DE L'AVOIR AGRICOLE ET DE LA DETTE AGRICOLE

Canada, 1971 - 1986

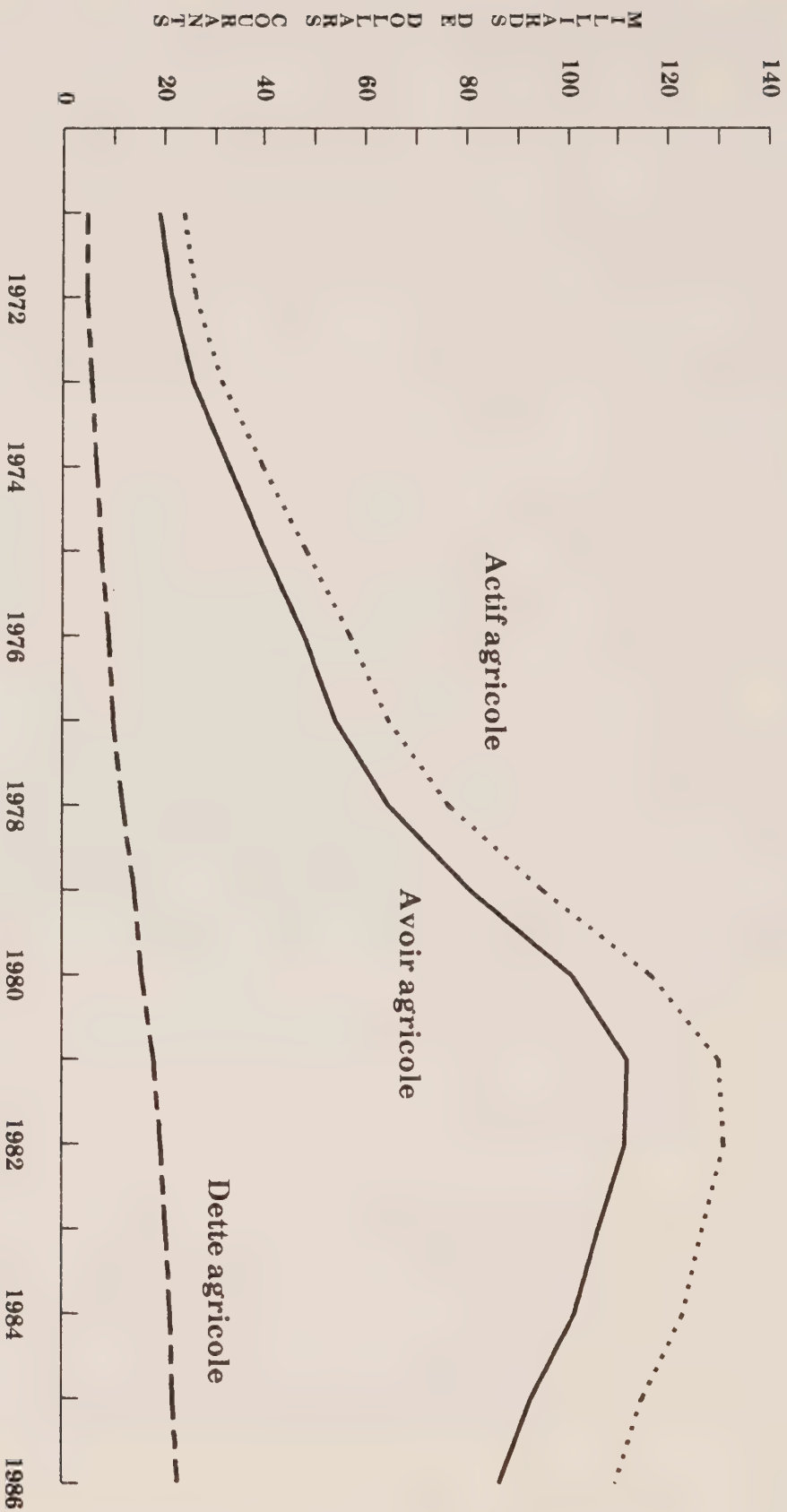


FIGURE 5

Source: Statistique Canada, Division Cansim et Bibliothèque du Parlement

au capital agricole se situait à 86,4 p. 100 en 1961 et à 86,5 p. 100 en 1981; cette étonnante stabilité cachait les changements structureaux fondamentaux qu'a connus l'agriculture au cours de cette période et minimisait l'impact de la croissance du fardeau de la dette agricole. Le déclin de l'actif et de l'avoir agricoles qui est illustré à la figure 5 montre que la restructuration et la transition agricole sont loin d'être terminées. Notre expérience doit nous servir à formuler de nouvelles lignes de conduite afin que le crédit agricole serve à la mise en oeuvre d'une politique agricole incorporant des aspects tels que le maintien de la ferme familiale, le transfert des fermes, la diversification, l'application de la recherche et du développement, ainsi que la protection des sols.

E. Vue d'ensemble du financement agricole aux États-Unis

La baisse des prix des produits agricoles, particulièrement des céréales, représente un des facteurs qui ont conduit à la crise financière agricole actuelle. La chute du prix des céréales s'explique en grande partie par une guerre de subventions que se livrent la Communauté économique européenne et les États-Unis. Ces derniers possèdent une économie agricole complexe et diversifiée: il serait intéressant d'examiner son évolution et de la comparer à celle de l'agriculture canadienne au cours des dernières années, ce qui pourrait suggérer des orientations appropriées pour le Canada.

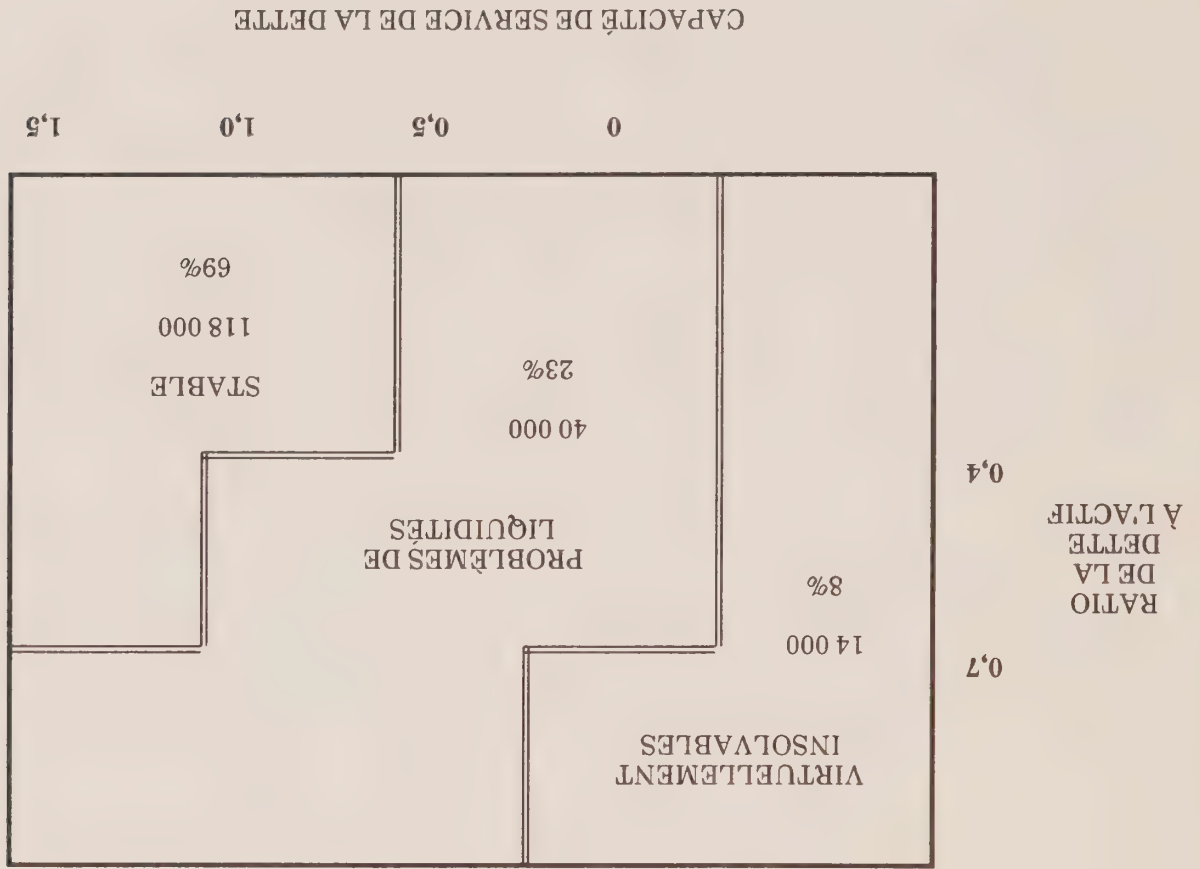
Aux États-Unis, le secteur agricole est plus important qu'au Canada, en ce qui concerne tant la production que les dépenses publiques; il est aussi structuré différemment. L'exploitation agricole contrôlée par la famille demeure encore la pierre angulaire du système américain, mais les méga-entreprises exploitent de plus en plus de grandes superficies. M. David Harrington, du département de l'Agriculture des États-Unis, a mentionné au Comité que les fermes familiales, soit celles dont les ventes varient de 40 000 \$ à 250 000 \$ par année, comptaient pour 24 p. 100 du nombre total de fermes et accaparaient 41 p. 100 de la production agricole aux États-Unis en 1985; par contre, les méga-entreprises, ayant des ventes annuelles de plus de 500 000 \$, ne constituaient cette année-là que 1 p. 100 des fermes mais fournissaient 32 p. 100 de la production agricole.

Dans les deux pays, la participation grandissante de l'État est un facteur qui exerce une influence prédominante sur le développement du secteur agricole. Bien que le Canada a favorisé davantage l'utilisation de systèmes de gestion de l'offre et d'offices de certaines politiques publiques soient semblables d'un pays à l'autre, il faut mentionner que commercialisation, mieux adaptés à son marché intérieur plus limité. Mais c'est surtout au niveau du financement agricole que la distinction est marquante.

FIGURE 4

Profil financier des agriculteurs canadiens
au 1er janvier 1987

(à l'exclusion de ceux dont les ventes sont de moins de 20 000\$)



Source:

Ralph Ashmead, «Economic Transition in Farming», communication à la conférence de l'Association des banquiers canadiens sur le crédit agricole, novembre 1987

TABLEAU 4

Nombre estimatif d'emprunteurs agricoles en
difficultés financières par région
(le chiffre entre parenthèses représente le pourcentage
par rapport au nombre d'emprunteurs agricoles de la région)*
- Canada, 1987 -

	Fermes non viabiles	Fermes en régression	Fermes vulnérables	Total
Colombie-Britannique	230 (3,3)	180 (2,5)	200 (2,9)	610 (8,7)
Alberta	1 060 (3,4)	1 820 (5,9)	1 920 (6,2)	4 810 (15,5)
Saskatchewan	2 130 (4,6)	2 670 (5,7)	2 750 (5,9)	7 540 (16,2)
Manitoba	880 (4,6)	1 070 (5,6)	960 (5,0)	2 910 (15,2)
Ontario	750 (2,6)	1 040 (3,6)	1 060 (3,7)	2 850 (9,9)
Québec	620 (1,6)	270 (0,7)	1 620 (4,2)	2 520 (6,5)
Provinces de l'Atlantique	230 (2,8)	230 (2,7)	740 (8,8)	1 200 (14,3)
Canada	5 900 (3,3)	7 280 (4,0)	9 250 (5,2)	22 440 (12,5)

*

Le nombre estimatif d'emprunteurs agricoles dans chaque province est dérivé des résultats de l'enquête de la Société du crédit agricole de 1984.

Source: Agriculture Canada, Rapport sur l'évaluation de la situation financière de l'agriculture, août 1987, p. 5.

Lorsqu'elle a comparu devant le Comité, la SCA a confirmé qu'elle avait des arriérés sur 19,5 p. 100 de ses comptes, représentant 343,4 millions de dollars au 31 mars 1987; au 29 février 1988, les arriérés de la SCA atteignaient 401 millions de dollars, concentrés dans 20 p. 100 de ses comptes. Quant aux banques, elles avaient quelque 9 187 comptes «problèmes», c'est-à-dire en souffrance depuis au moins 90 jours, qui totalisaient 747 millions de dollars au 31 juillet 1987 et représentaient moins de 9 p. 100 de leurs prêts agricoles.

Selon des prévisions effectuées par Agriculture Canada, 22 400 emprunteurs agricoles feraient face à des difficultés financières. Près de 5 900 sont considérés non viables, et 7 280 sont dans une situation qui pourrait les rendre non viables dans un délai de 18 à 24 mois. La Saskatchewan et le Manitoba comptent proportionnellement le plus de fermes non viables alors qu'en chiffres absolus, la Saskatchewan, avec 7 540 emprunteurs en difficultés, l'Alberta, avec 4 810, et le Manitoba, avec 2 910, dominent l'ensemble canadien, comme on peut le voir au tableau 4.

Selon une étude de la Société du crédit agricole qui a utilisé une méthodologie différente pour évaluer le stress financier des agriculteurs canadiens, environ 14 000 (ou 8 p. 100) des fermes seraient virtuellement insolubles en raison d'une dette trop lourde à supporter par rapport à leur capacité de générer des revenus, comme l'illustre la figure 4. Près de 40 000 agriculteurs éprouveraient des problèmes de liquidités limitant dangereusement leur capacité de service de la dette. Plusieurs organisations ont confirmé au Comité que ces chiffres donnent une idée juste de la situation. Dans son mémoire au Comité, *Prairie Pools Inc.* a fait valoir que:

Le fardeau du service de la dette agricole est devenu incontrôlable pour beaucoup, vu la réduction des prix des céréales. Pour rester dans l'agriculture aujourd'hui, il ne faut pas seulement avoir des aptitudes pour la gestion, mais aussi une ferme qui soit exempte de toute dette. (Mémoire présenté au Comité par *Prairie Pools Inc.*, 8 décembre 1987, p. 4.)

Avec un certain recul, il apparaît de plus en plus évident que la crise financière de l'agriculture résulte de la conjonction de nombreux facteurs, et principalement de l'effet multiplicateur des chocs exogènes qui ont amplifié le mouvement des variables agricoles. Toutefois, l'examen attentif de certains facteurs qui masquaient la réalité aurait permis de déceler des indices avant-coureurs de la crise actuelle. Ainsi, le ratio de l'avoir par rapport

TABLEAU 3

Dette et capital -
valeur nominale et valeur réelle
- Canada -

Valeur nominale			
Valeur du capital agricole*	Dette agricole	Valeur du capital agricole*	Dette agricole
Valeur réelle**			

- millions de dollars -

1971	23 882	4 617	56 998	11 019
1972	26 225	4 980	59 199	11 242
1973	31 658	5 740	65 680	11 909
1974	39 820	6 750	72 269	12 250
1975	48 284	7 962	79 677	13 139
1976	57 043	9 359	86 691	14 223
1977	64 534	10 630	92 323	15 207
1978	76 871	12 151	103 600	16 376
1979	95 359	14 644	116 862	17 946
1980	117 047	16 583	129 764	18 385
1981	130 397	18 417	130 397	18 417
1982	131 589	19 805	120 835	18 186
1983	127 256	20 831	111 335	18 225
1984***	123 033	21 602	104 265	18 307
1985***	115 279	22 129	94 724	18 183
1986***	109 577	22 869	87 451	18 251

* Comprend Terre-Neuve à partir de 1976.

** Corrigée de l'inflation au moyen de l'indice implicite des prix du produit intérieur brut.

*** Données mises à jour.

Source: Association des banquiers canadiens, Orientation économique de l'agriculture canadienne, octobre 1987 (données de Statistique Canada).

production. Des témoins, dont les représentants de la *Western Canadian Wheat Growers Association*, ont déclaré au Comité qu'en plus des fermiers qui sont statistiquement considérés en difficultés financières, de nombreux agriculteurs ont perdu confiance en l'industrie, en raison de leurs attentes peu élevées concernant les prix et les revenus; ils opèrent à perte et sont susceptibles de connaître à leur tour des difficultés dans un proche avenir.

Les terres agricoles demeurent le principal investissement en matière de production et, dans cette perspective, de nombreux témoins ont déclaré au Comité qu'ils craignaient que la présente crise financière n'entraîne une mauvaise utilisation ou la perte de terres agricoles.

D. La dette agricole au Canada

De 1971 à 1981, la dette agricole (exprimée en dollars courants) a quadruplé, passant de 4,6 à 18,4 milliards de dollars, soit un accroissement annuel moyen de 14,8 p. 100. Au cours de la même période, la valeur du capital agricole s'est accrue à un taux annuel moyen de 18,5 p. 100, passant de 23,9 à 130,4 milliards de dollars, comme le montre le tableau 3. Cette croissance du capital agricole a surtout été causée par l'inflation. Par contre, même en valeur réelle, le capital agricole a progressé à un rythme moyen plus élevé que la dette agricole, soit de 8,6 p. 100 par année, contre 5,3 p. 100.

Entre 1981 et 1986, la dette agricole est passée de 18,4 à environ 22,9 milliards de dollars, soit une augmentation annuelle moyenne de 3,8 p. 100, tandis que le capital agricole diminuait à un taux moyen de 3,5 p. 100 par année. En tenant compte de l'inflation, la dette agricole est demeurée relativement stable pendant cette période, mais le capital agricole a diminué à un rythme de 8,4 p. 100 par année. Cet alourdissement de la dette a forcé les agriculteurs canadiens à consolider et à rééchelonner leurs prêts sur une plus longue période. Depuis 1983, la dette à long terme représente plus de 50 p. 100 de la dette agricole totale, alors qu'elle se situait autour de 42 p. 100 au début des années 70. Selon M. Arnold Rovers, du *Nova Scotia Farm Loan Board*:

L'incapacité des entreprises agricoles d'assurer le service de la dette accumulée au cours de la décennie d'expansion est l'élément clé des difficultés financières. Le pourcentage du revenu agricole monétaire requis pour le service de la dette, une fois tous les autres frais payés, est passé de 20,4 p. 100 en 1972 à 45,4 p. 100 en 1985. (Communication de

TABLEAU 2

Revenu agricole net ajusté
en fonction de la plus-value provenant des terres et des bâtiments
- Canada, 1987 -

Revenu total net des agriculteurs	Revenu provenant de la plus-value terres et bâtiments	Revenu total provenant de l'exploitation et de la plus-value
--------------------------------------	---	--

- millions de dollars -

1971	1 439	1 174	1 613
1972	1 632	1 437	3 069
1973	3 203	3 884	7 087
1974	3 499	6 788	10 287
1975	4 050	7 620	11 670
1976	3 222	6 914	10 136
1977	2 664	6 435	9 099
1978	3 294	9 298	12 592
1979	3 560	13 863	17 423
1980	3 086	18 877	21 963
1981	4 567	11 247	15 814
1982	3 482	365	3 847
1983	2 700	(4 236)	(1 536)
1984	3 383	(4 362)	(979)
1985*	4 341	(6 655)	(2 314)
1986*	5 484	(6 351)	(867)

* Données mises à jour.

Source: Association des banquiers canadiens, Orientation économique de l'agriculture canadienne, octobre 1987 (données de Statistique Canada).

TABLEAU 1

Variations en pourcentage de la valeur des terres agricoles - Canada -			
1984-1985	1985-1986	1986-1987	1984-1987
Colombie-Britannique	-13,7	-6,6	-11,3
Alberta	-8,3	-8,2	-8,3
Saskatchewan	-10,3	-8,3	-15,3
Manitoba	-7,3	-4,9	-6,7
Ontario	-9,4	-4,8	-3,9
Québec	-1,0	+1,4	+2,3
Nouveau-Brunswick	+1,0	-2,1	+0,6
Nouvelle-Écosse	-4,3	+1,7	+2,1
Ile-du-Prince-Édouard	-11,4	-7,9	-7,5
Terre-Neuve	0	n.d.	n.d.
Canada	-8,8	-6,9	-10,1
			-23,7

Source: Société du crédit agricole du Canada, Tendances de la valeur des terres, Rapport économique n° 21, décembre 1987.

La hausse soudaine du capital agricole au cours des années 70 et son déclin au début des années 80 s'expliquent surtout par la variation du prix des terres et des bâtiments. Le tableau 1 donne un aperçu de la variation de la valeur des terres agricoles entre 1984 et 1987. C'est en 1986-1987 qu'on a enregistré la plus forte baisse de la valeur des terres agricoles, soit 10,1 p. 100. Au cours des trois dernières années, les terres agricoles au Canada ont perdu 23,7 p. 100 de leur valeur, principalement à cause des pertes enregistrées en Saskatchewan, en Colombie-Britannique et en Alberta, à cause du recul du prix des céréales et de l'absence presque totale d'autres utilisations des sols. Seul le Québec a connu une augmentation de la valeur de ses terres agricoles, à cause de la diversification et de l'intégration de son agriculture.

De faibles taux d'intérêt en période d'inflation ont incité les agriculteurs à s'endetter. De plus, comme le capital agricole s'accroissait à un rythme plus rapide que l'inflation, emprunter pour acquérir davantage de terres agricoles semblait une stratégie parfaite. C'était sans compter avec la capacité productive des sols et la demande de biens agricoles. La spéculation sur les changements de la valeur des terres demeure toujours risquée, même en période d'expansion; néanmoins, les agriculteurs doivent évaluer ce risque, qui influence le rendement de leur capital.

L'inclusion de la plus-value du capital parmi les sources de revenu agricole est une question controversée; en effet, beaucoup de gens croient que le revenu non réalisé ne devrait pas être compris dans les revenus agricoles. Toutefois, au lieu de se servir du revenu net des opérations agricoles, on peut utiliser la plus-value du capital pour servir de garantie d'emprunt ou à titre de forme d'épargne. Ainsi, bien que la plus-value du capital soit une forme de revenu sur papier seulement, elle représente un actif qui peut être réalisé chaque année et qui augmente effectivement la richesse des agriculteurs. Alors que le revenu provenant de la plus-value des terres et bâtiments est passé de 1,4 milliard de dollars en 1972 à 13,9 milliards de dollars en 1979, le revenu monétaire net est demeuré à l'intérieur d'une échelle beaucoup plus étroite, passant de 1,6 milliard de dollars à 3,6 milliards de dollars, comme le montre le tableau 2. Ces chiffres révèlent le déséquilibre croissant entre la rentabilité réelle des sols et leur plus-value. Depuis 1981, la baisse de la valeur des terres agricoles persiste, tandis que le revenu net atteint des sommets records. Sous l'effet de ces rendements négatifs, la situation financière des agriculteurs canadiens continue de se détériorer, et la correction actuelle s'annonce tout aussi importante que l'a été l'expansion des actifs pendant les années 70. C'est dans les Prairies que la situation est la pire, car la baisse des revenus provenant de la plus-value des terres y a été plus importante qu'ailleurs, et le prix des céréales demeure irrémédiablement bas et, en général, inférieur aux coûts de

RECETTES MONÉTAIRES AGRICOLES par produit

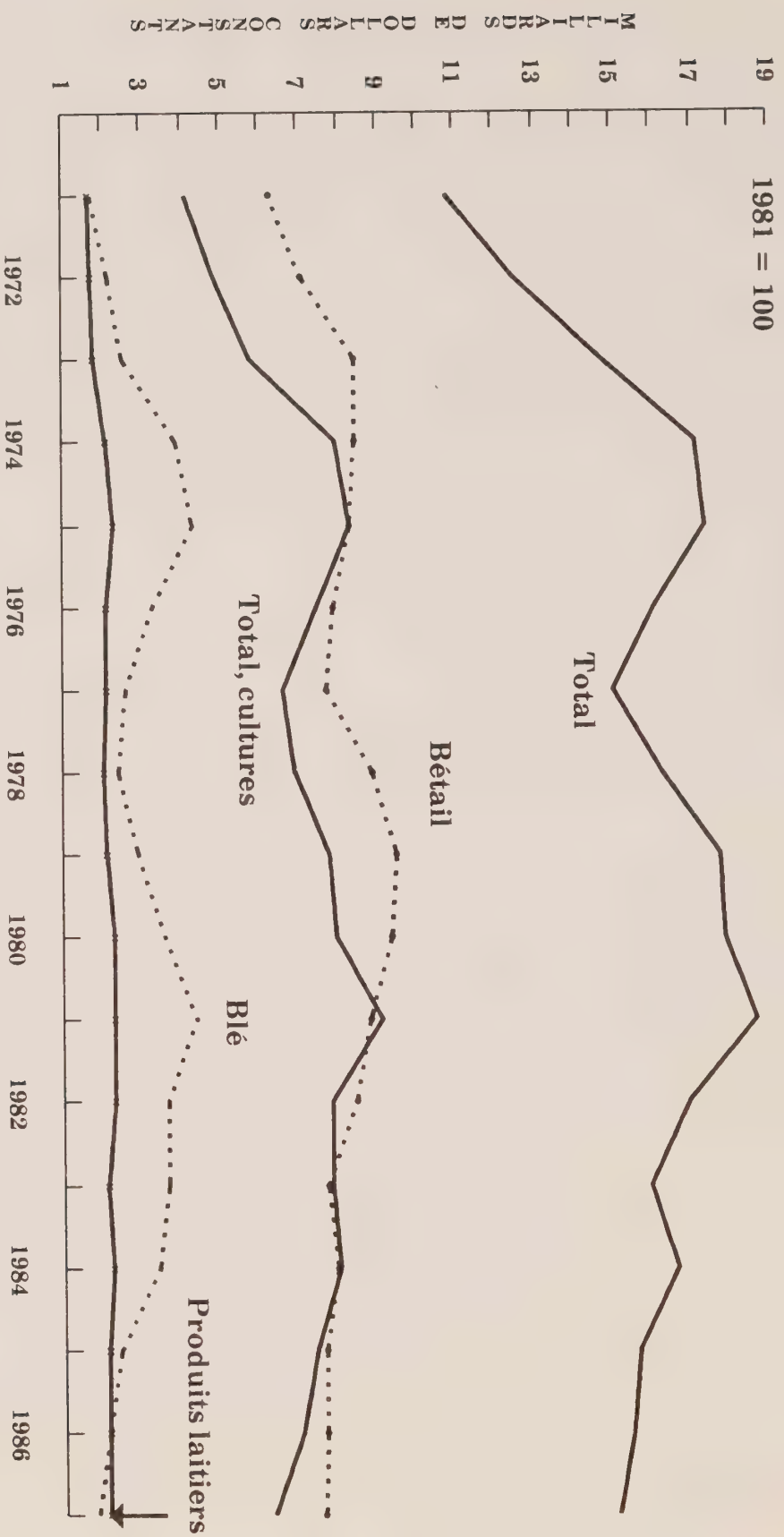


FIGURE 3

Source: Statistique Canada, Division Cansim et Bibliothèque du Parlement.

MILLIARDS
DE DOLLARS

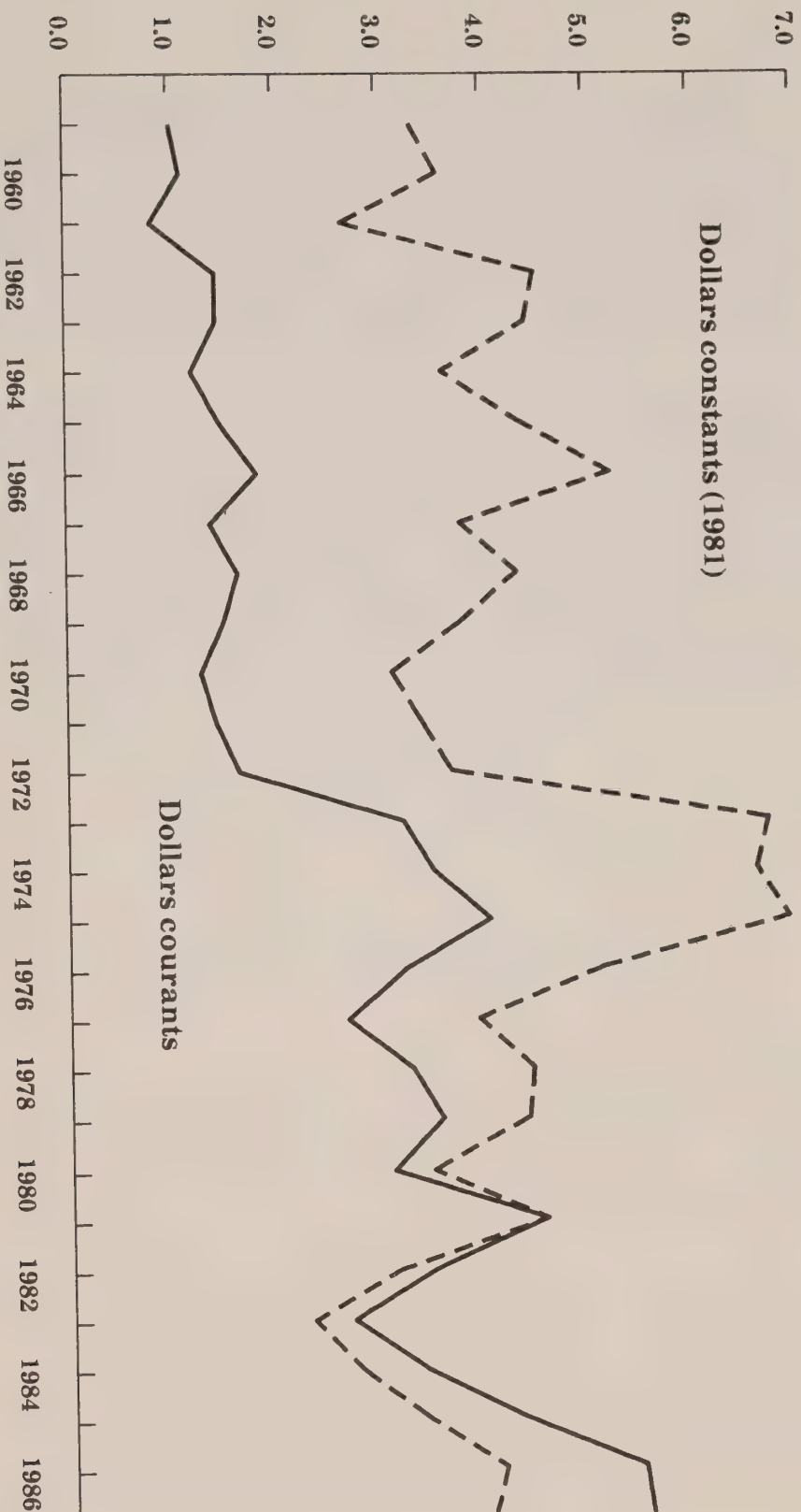


FIGURE 2

Source: Statistique Canada, Division Cansim et Bibliothèque du Parlement.

Avec un certain recul, l'examen du revenu agricole réel permet de constater que la situation au cours des années 70 était une aberration. De la même façon, lorsqu'on croyait au début des années 80 que l'agriculture traversait une baisse cyclique temporaire et que les taux de croissance des années 70 devaient se renouveler, cela relevait du sophisme. La figure 2 montre que le revenu agricole réel est demeuré historiquement à l'intérieur d'une fourchette très étroite et qu'en 1986, il vient tout juste de franchir la médiane de 3,7 milliards de dollars constants, atteinte en 1972.

Il importe de souligner que l'agriculture canadienne est très hétérogène et que ses divers secteurs d'activité connaissent des cycles économiques différents, ce que masquent les données sur le revenu total. La figure 3, portant sur les recettes monétaires, fait ressortir la baisse de revenu que les producteurs de céréales, de blé en particulier, ont subie au cours des dernières années, tandis que les producteurs de bétail s'en sont mieux tirés. Dans cette perspective, des témoins ont exprimé au Comité leur crainte de voir la crise financière que traversent actuellement les producteurs de céréales se répercuter sur d'autres secteurs.

2. Changements de la valeur des actifs agricoles

Le deuxième élément des revenus agricoles repose sur les gains ou les pertes provenant de changements de la valeur du capital agricole, qui est formé d'éléments d'actif tels que la terre et les bâtiments, la machinerie et l'appareillage, ainsi que le bétail et la volaille. Au fur et à mesure que l'agriculture canadienne exigeait davantage de capital et dépendait de plus en plus des tendances des marchés internationaux, les actifs agricoles sont devenus plus sensibles à des changements qui prennent leur source à l'extérieur du Canada. Les agriculteurs ont quelque peu oublié le risque que comporte cette source de revenu, tellement les gains au cours des années 70 ont progressé avec constance.

La valeur du capital agricole (en dollars courants) est passée de 23,9 milliards de dollars en 1971 à 130,4 milliards de dollars en 1981, soit une croissance annuelle moyenne de 18,5 p. 100. Au cours de cette période, un taux d'inflation annuel moyen de 8,5 p. 100 et des prix élevés des produits agricoles ont fait que le capital agricole a culminé à 131,6 milliards de dollars en 1982. Toutefois, lorsque ces deux mêmes facteurs ont connu une baisse, ils ont entraîné la chute de la valeur du capital agricole, qui a constamment diminué depuis 1982, pour se situer à 109,6 milliards de dollars en 1986.

5,6 milliards de dollars. Il est en hausse constante depuis 1983, lorsqu'il ne s'élevait qu'à 2,7 milliards de dollars; exception faite de 1977, ce niveau de revenu était le plus bas depuis 1972, qui a marqué le début de la croissance rapide du revenu agricole au cours des années 70. Si les taux de croissance actuels du revenu agricole s'apparentent à ceux du début de cette décennie, il existe toutefois une différence fondamentale dans les composantes de ce revenu. En effet, depuis 1984, plus de 50 p. 100 du revenu agricole net provient de paiements directs de programmes gouvernementaux, soit environ 2,9 milliards de dollars en 1986, tandis qu'au cours des années 70, ces paiements sont demeurés plutôt stables, constamment sous la barre du milliard de dollars. Même si l'on exclut les primes versées aux producteurs, les paiements directs de l'État représentent une grande partie du revenu agricole; en 1986, ils ont représenté 2,5 milliards de dollars, soit 45,7 p. 100 du revenu agricole net total.

Même si la plupart des programmes agricoles sont nécessaires et généralement efficaces, on peut s'interroger sur certaines de leurs caractéristiques: comme ils appuient surtout la production de biens précis, ils peuvent entraver la diversification de l'industrie; ils ont tendance à biaiser les signaux de production du marché; et ils ont pour résultat de créer l'illusion d'un certain bien-être, ce qui peut retarder de nouvelles initiatives ou fausser des décisions d'investissement.

Un examen du revenu agricole en dollars constants de 1981 confirme que la situation financière des agriculteurs demeure instable. En 1986, le revenu agricole réel a atteint 4,1 milliards de dollars, et, bien qu'il soit en progression depuis trois ans, sa chute quasi constante entre 1976 et 1983 a considérablement miné la viabilité financière et la confiance des agriculteurs, comme l'a signalé au Comité la *Western Canada Wheat Growers Association*. De nombreuses associations agricoles ont affirmé devant le Comité que la dégradation des revenus agricoles avait déjà modifié non seulement l'environnement économique de la communauté agricole, mais également ses fondements sociaux. Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le gouvernement de la Saskatchewan signale que:

la crise financière actuelle de l'agriculture se fait aussi sentir à l'extérieur des fermes. On estime que les collectivités de la Saskatchewan comptant moins de 500 habitants pourront soutenir de 20 à 25 p. 100 moins de commerces de détail, tandis que les collectivités de 500 à 1 000 habitants perdront 10 p. 100 de leurs petits commerçants. Les arrières d'impôts fonciers sur les fermes auront un effet négatif sur les municipalités et les écoles rurales, qui dépendent largement de cette source de revenu. (Mémoire présenté au Comité par le gouvernement de la Saskatchewan, 25 janvier 1988)

conditions macroéconomiques de l'heure, et elle doit donc composer avec l'instabilité inhérente à des chocs exogènes. D'après le professeur Brinkman de l'Université de Guelph, cette instabilité, associée à la variabilité du revenu agricole direct, explique pourquoi les agriculteurs doivent maintenir des niveaux élevés d'avoir propre et d'entrées de fonds afin de minimiser les risques du financement. Il en serait autrement si les agriculteurs pouvaient répartir leur risque sur une gamme variée d'actifs dont le rendement varierait selon la conjoncture. Malheureusement, au niveau individuel, il est difficile pour les agriculteurs de posséder l'information nécessaire pour évaluer ce risque. Par conséquent, ils doivent supporter des fluctuations de revenu souvent imprévisibles.

Le secteur agricole n'est pas homogène, et les fermes peuvent être classées en de nombreuses catégories selon leur taille ou leur secteur d'activité; en conséquence, le revenu agricole global n'est pas toujours le meilleur indicateur de la santé économique de l'agriculture. Son analyse permet toutefois de mettre en lumière certains facteurs qui touchent l'agriculture des années 80 et qui risquent de transformer ce secteur de l'économie canadienne.

Plusieurs analystes ont tenté d'expliquer la présente crise agricole par les facteurs suivants: un surplus mondial de céréales attribuable aux subventions et alimenté par une guerre de prix, sur les marchés internationaux, entre la CEE et les États-Unis, des marchés de plus en plus incertains, une hausse des taux d'intérêt et une baisse vertigineuse de la valeur des terres agricoles. Lorsqu'on ajoute à ces facteurs une dette agricole croissante, on comprend la précarité de la situation actuelle. Le secteur agricole suit habituellement son propre cycle et traverse actuellement sa «récession», avec un peu de retard sur l'ensemble de l'économie. Toutefois, la crise actuelle, qui cause de graves préjudices aux agriculteurs canadiens, particulièrement dans l'ouest du pays, n'est pas pour autant bien connue ni comprise par une grande partie de la population. Les représentants de *Prairie Pools Inc.* ont parlé au Comité d'un sondage mené à Winnipeg sur le degré de sensibilisation à la situation de l'économie agricole au Manitoba. Contrairement à ce qu'on aurait pu croire, les résultats de ce sondage indiquent que les habitants de Winnipeg étaient peu au courant de la situation actuelle de l'agriculture.

1. Instabilité des revenus agricoles

Selon Statistique Canada, le revenu net tiré des opérations agricoles a atteint, en dollars courants, 5,5 milliards en 1986, soit une augmentation de 26,3 p. 100 par rapport à 1985. Toutefois, il n'a augmenté que de 1,3 p. 100 en 1987, pour se situer à

que c'est l'autre partie de ce que j'ai appelé le choc. C'est-à-dire les agriculteurs depuis 1960, s'en venaient avec quelque chose de plus en plus « capital intensif ». Le marché financier s'orientait vers des taux d'intérêt qui seraient de plus en plus élevés. Alors, d'après moi, c'était inévitable. On avait deux courants parallèles qui devaient se heurter un moment donné. (Professeur Robert Saint-Louis, Université Laval, fascicule 8:24, 9 juin 1987)

Le crédit agricole a évolué pratiquement de la même façon que les autres formes de crédit: la demande semble avoir augmenté proportionnellement au niveau des revenus. On constate que les contraintes imposées par les lois et par les politiques ont joué un grand rôle dans l'affaiblissement de la situation financière de la SCA. Ce qu'il faut toutefois conclure, c'est qu'à long terme, les tendances du crédit agricole sont bel et bien les mêmes que celles de l'économie dans son ensemble.

C. Le revenu agricole au Canada: une approche macroéconomique

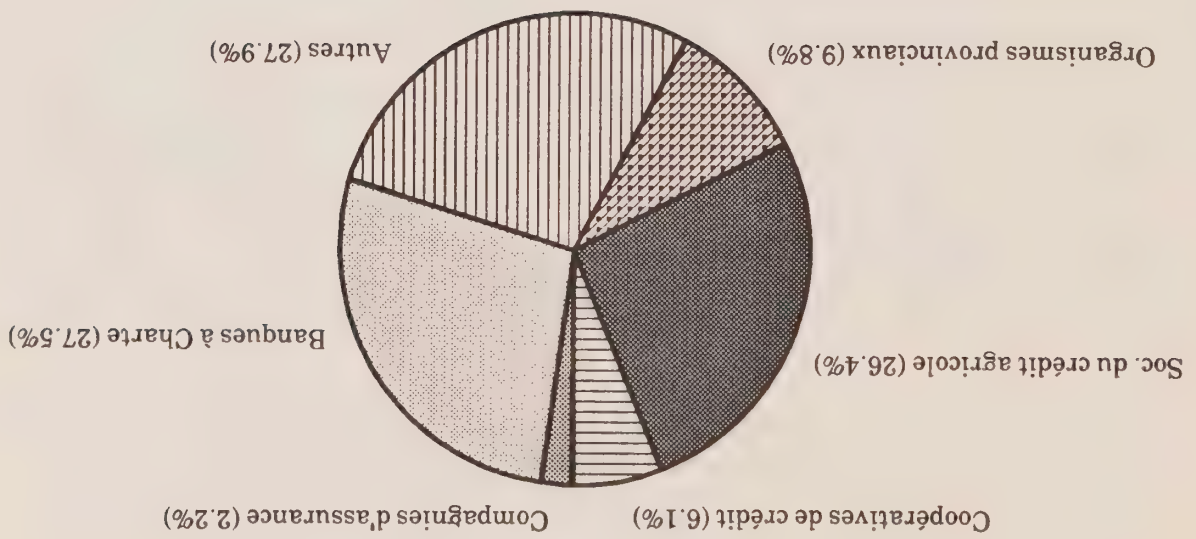
Le revenu agricole constitue un élément de base dans le processus décisionnel d'un agriculteur, car il permet à ce dernier de planifier ses dépenses personnelles, ses dépenses d'exploitation, le service de la dette et les nouveaux investissements. Il est essentiel que chaque producteur connaisse à tout moment sa situation financière et qu'il dispose de renseignements financiers adéquats pour prévoir le plus justement possible son revenu futur.

Le revenu agricole se compose de deux éléments principaux: a) le revenu provenant des opérations agricoles proprement dites, qui comprend les paiements directs et indirects; et b) le revenu potentiel provenant de changements dans la valeur de l'actif. Comme le capital a pris de plus en plus d'importance dans le secteur de l'agriculture, les changements de la valeur de l'actif constituent une source importante mais instable de revenus potentiels. Des chercheurs de différentes universités, dont le professeur Kraft de l'Université du Manitoba et le professeur Saint-Louis de l'Université Laval, ont démontré devant le Comité que le coefficient du capital par rapport aux ventes est considérablement plus élevé dans l'agriculture que dans tout autre secteur de l'économie canadienne. Par exemple, en 1967, il fallait investir 7,80 \$ de capital pour obtenir un dollar de ventes; en 1976, 9,20 \$ étaient nécessaires et, en 1984, ce chiffre était monté à 12,74 \$. Par comparaison, en 1982, chaque dollar de ventes exigeait un investissement de 0,37 \$ dans l'industrie forestière, de 2,96 \$ dans l'industrie minière et de 1,09 \$ dans les industries manufacturières. En conséquence, l'agriculture moderne repose plus que jamais sur les

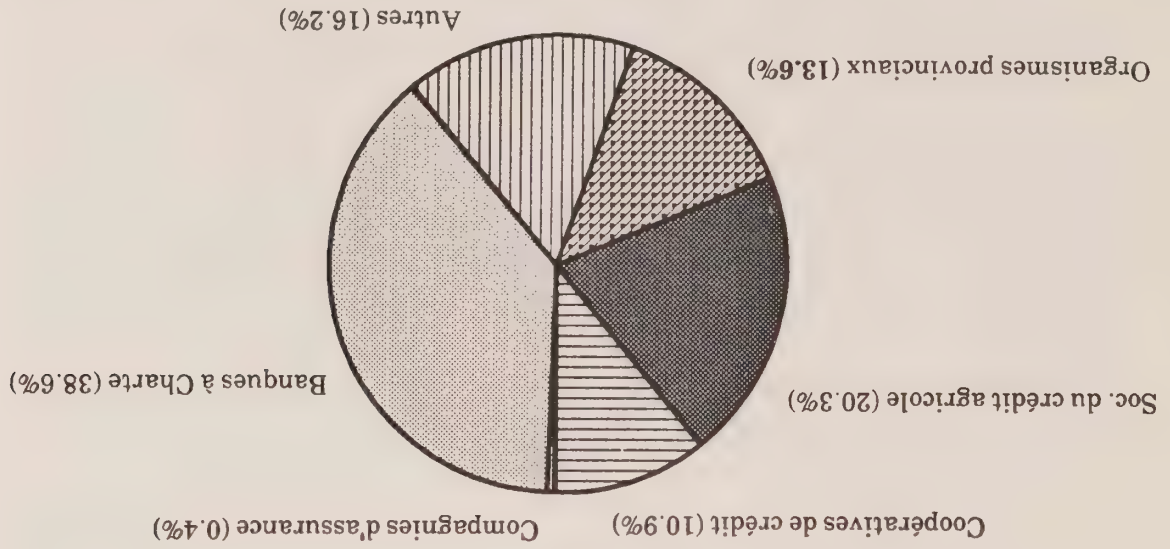
PRÊTEURS AGRICOLES AU CANADA

FIGURE 1

1970



1986



Source: Agriculture Canada, Analyse du marché: facteurs de production agricole et finance, diverses années.

des modifications apportées à la *Loi sur les banques*, les banques à charte ont obtenu le droit d'accorder des prêts hypothécaires agricoles. À la fin des années 70 et au début des années 80, on a assisté à une montée importante de la demande de crédit auprès de la Société du crédit agricole et des institutions privées, en partie parce que la première ne pouvait répondre à la demande de crédit. Selon G.C. Van Kooten, en 1976, les caisses de crédit avaient accordé des prêts hypothécaires agricoles d'une valeur de 84,9 millions de dollars, et ce chiffre est passé à 280 millions de dollars en 1979. En 1977, les banques avaient accordé aux agriculteurs des prêts à long terme pour une valeur de 16 millions de dollars; en 1979, elles ont consenti 575 millions de dollars en prêts de ce genre, puis 813 millions en 1982 (p. 24-25). Au total, les banques ont consenti des prêts de 840 millions de dollars aux agriculteurs en 1984. Les banques à charte sont les principales institutions prêteuses en ce qui concerne l'ensemble des prêts agricoles, mais la Société du crédit agricole domine sur le plan du crédit à long terme. En 1986, les banques à charte détenaient 38,6 p. 100 de l'ensemble du marché du crédit agricole, et la SCA 20,3 p. 100, comme le montre la figure 1; en 1970, leurs parts étaient respectivement de 27,5 et 26,4 p. 100, ce qui montre bien le rôle accru des banques à charte à titre de prêteurs agricoles. Parlant de l'évolution du crédit agricole, Van Kooten écrit:

On s'est réjoui de l'arrivée des banques et des caisses de crédit sur le marché du crédit agricole à long terme, mais cela a entraîné deux problèmes. Premièrement, la SCA était contrainte par le gouvernement de prêter aux agriculteurs qui présentaient le plus de risques et ce, avec de faibles taux d'intérêt et sans perdre d'argent. Toutefois, comme les agriculteurs en bonne santé financière empruntaient auprès des institutions privées, la SCA s'est révélée de plus en plus incapable de faire ses frais et, récemment, elle a même subi des pertes. Deuxièmement, l'arrivée des institutions privées a facilité l'accès aux fonds pour les agriculteurs qui pouvaient se permettre une mise de fonds élevée pour l'achat de terres supplémentaires, ce qui peut avoir contribué à faire augmenter la demande de terres (p. 25-26).

Le professeur Robert Saint-Louis a déclaré ce qui suit au Comité:

Il y a une chose qui est certaine d'après moi, c'est qu'avec une telle demande de capital les agriculteurs ont, comme d'autres secteurs, contribué à faire en sorte que le prix réel qu'ils vont payer pour le capital atteigne à peu près le même niveau que dans le reste de l'économie. C'est-à-dire qu'on greffe l'agriculture sur l'ensemble du système financier. [...] Quand on regarde les taux d'intérêt de la Société du crédit agricole, on se rend compte que plus on se rapproche des années récentes, plus le taux de la Société est devenu en ligne avec le taux général chargé dans l'économie pour le crédit agricole. Souvenons-nous

d'assouplir les critères d'admissibilité au crédit agricole afin de permettre aux producteurs de moderniser leurs installations. C'est ainsi qu'au début des années 1960, la *Loi sur le crédit agricole* a été modifiée pour permettre:

- à un plus grand nombre d'agriculteurs d'avoir le droit d'emprunter à long terme;
- aux agriculteurs de travailler à l'extérieur de leur ferme;
- à la SCA de consentir des prêts au titre de certaines spécialisations agricoles comme l'élevage du porc et de la volaille (où la valeur de l'entreprise réside principalement dans les bâtiments et les améliorations plutôt que dans la terre elle-même);
- aux exploitations agricoles de créer des industries secondaires.

Le capital de la SCA est passé de 8 millions de dollars en 1960 à 40 millions en 1965. Les fonds déboursés ont continué d'augmenter jusqu'en 1968, année où les prix des denrées se sont mis à baisser, causant un fléchissement des revenus agricoles et de la demande de crédit.

Au cours des années 70, le niveau des revenus agricoles a augmenté, tout comme les coûts de l'agriculture et, encore une fois, la demande de crédit. Entre 1972-1973 et 1973-1974, le nombre des prêts approuvés a presque doublé et leur montant a augmenté de 200 millions de dollars. Au cours de l'année financière 1974-1975, la SCA a modifié sa politique de crédit en décidant que les prêts consentis dépendraient de la disponibilité des fonds. En 1975-1976, elle ne pouvait plus répondre à la demande. Selon G.C. Van Kooten, cette situation était attribuable à la politique de restrictions financières du gouvernement fédéral, qui avait empêché la SCA d'accroître son capital, et donc son pouvoir d'emprunt, pour satisfaire à la demande supplémentaire (p. 20). En 1975, la Société a adopté une politique de crédit plus restrictive mais a accordé plus d'importance aux prêts destinés aux jeunes agriculteurs. Toutefois, dès 1977-1978 et jusqu'en 1981, elle s'est retrouvée encore débordée par la demande, malgré les taux d'intérêt élevés. Les programmes de réduction des taux d'intérêt créés par le gouvernement de l'époque ont certainement aidé à maintenir le nombre de nouveaux prêts à un niveau élevé. En 1982, la *Loi sur le crédit agricole* a été modifiée pour permettre, entre autres choses, à la SCA d'emprunter sur les marchés privés, monétaires et financiers.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les institutions privées de crédit n'ont fait de percée importante sur le marché des prêts à long terme qu'après 1977, lorsque, grâce à

sont demeurées à un bon niveau. Néanmoins, en octobre 1987, le prix du blé canadien sur le marché international était de 2,50 \$ CAN le boisseau, pendant que les producteurs américains, par exemple, touchaient 5 \$ CAN grâce à l'aide gouvernementale.

Le lien entre les marchés, le revenu, la structure, la situation économique générale et les prises de décision est très clair, rétrospectivement. Les exploitants et les prêteurs agricoles ont inévitablement été influencés par l'expérience récente et par les prévisions pour l'avenir. L'expérience a permis de déterminer le revenu immédiat, le niveau d'achat d'intrants et d'équipement et le niveau de solvabilité. Les prévisions ont permis aux agriculteurs de décider s'ils allaient conserver leur exploitation et ont déterminé la nature de leurs récoltes et la superficie de leurs emblavures.

B. Histoire du crédit agricole

La possibilité d'obtenir du crédit à long terme a toujours revêtu une grande importance pour les agriculteurs. En 1912, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont été les premières provinces à mettre sur pied des programmes de prêts agricoles financés par l'État. Toutes les autres provinces emboîtèrent le pas, sauf le Québec et l'Île-du-Prince-Édouard. En 1929, ces programmes provinciaux étaient remplacés par un programme national qui créait la Commission du prêt agricole canadien (CPAC). Jusqu'en 1976, la Société du crédit agricole (SCA), qui avait succédé à la CPAC, représentait la plus importante source de crédit agricole à long terme, même si les caisses de crédit et les compagnies de fiducies accordaient, elles aussi, des prêts aux agriculteurs. En 1977, la *Loi sur les banques* a été modifiée pour permettre aux banques à charte d'accéder au marché des hypothèques à long terme dans le secteur agricole.

De 1960 au début des années 80, le crédit agricole a surtout été caractérisé par une augmentation continue du montant des prêts consentis. Le mandat de la SCA était en effet plus vaste que celui de la CPAC, et ses pratiques de crédit, plus souples. Dans son ouvrage intitulé *Agricultural Finance in Canada: Historical, Empirical and Philosophic Perspectives*, G.C. Van Kooten remarque qu'au cours de ses trois premières années d'existence, la SCA a accordé 16 821 prêts, dont la valeur totale a été de 169,3 millions de dollars, alors qu'en 30 ans d'existence, la CPAC n'en avait consenti que 54 600, pour une valeur totale de 168,9 millions de dollars (p. 16).

Il est vite devenu évident que les fonds attribués aux prêts agricoles n'étaient pas suffisants pour satisfaire à la demande de crédit. On a aussi reconnu la nécessité

première fois que l'industrie céréalière est dans le marasme: cette année-là, elle tournait au ralenti et subissait un effondrement des prix, et il en a été de même à la fin des années 60 lorsque, après avoir connu une amélioration, le marché et les prix ont recommencé à décliner, laissant les agriculteurs avec de grandes quantités de céréales impossibles à vendre, pendant que leurs terres se dévaluaient. Les marchés ont toutefois connu une nouvelle expansion au début des années 70, essentiellement à cause de mauvaises récoltes en URSS et de la sécheresse en Afrique. Les prix sont restés élevés et la valeur des terres a augmenté jusqu'en 1976. Les prix des intrants se sont également mis à monter, surtout ceux des carburants et des engrais dérivés du pétrole. R.M. Loyns et Colin A. Carter ont écrit ce qui suit dans *Grains in Western Canadian Economic Development to 1990*:

De 1973 à 1976, l'agriculture des Prairies et les industries connexes ont connu une période extrêmement prospère. Les revenus agricoles nets ont connu des sommets sans précédent, les ventes de machines sont montées en flèche, de même que la valeur des terres et les ventes d'herbicides et d'engrais. La nouvelle ère de prospérité qui commençait pour l'agriculture des Prairies était due aux fonds dont on disposait depuis peu. (p. 32)

Les auteurs signalent également que, d'une façon générale, l'industrie céréalière de l'Ouest a entamé les années 80 dans un état assez prospère.

Les agriculteurs de l'Ouest, surtout les producteurs de céréales, ont commencé à connaître des difficultés quand les taux d'intérêt se sont mis à grimper rapidement; en effet, un grand nombre d'entre eux s'étaient profondément endettés, ayant été incités par l'augmentation des prix des céréales à agrandir leur exploitation, à un moment où les prix des terres étaient très élevés. Lorsque les taux d'intérêt ont baissé, les prix des céréales ont suivi le même mouvement. On avait encouragé les agriculteurs à accroître leurs emblavures et à produire le plus possible pour répondre aux besoins d'un monde en explosion démographique, sans tenir compte des grands progrès accomplis par des pays qui achetaient auparavant des céréales, notamment la France et l'Inde, et qui pouvaient désormais non seulement répondre à leurs besoins mais aussi exporter; en outre, l'endettement sans cesse croissant des pays du Tiers monde les empêchait de poursuivre leurs achats de céréales. Il s'en est suivi un excédent de céréales impossibles à vendre. Dans les autres grands pays producteurs et exportateurs de céréales, les subventions à la production de céréales destinées à l'exportation sont devenues une source importante de revenus pour les agriculteurs. La vive concurrence qui s'exerçait sur les marchés a fait chuter les prix d'avantage, mettant les producteurs canadiens, en particulier, dans une position difficile. Toutefois, grâce à la haute qualité des céréales, aux contrôles gouvernementaux et aux marchés à long terme négociés par la Commission canadienne du blé, les ventes du Canada

financières, leur revenu étant insuffisant pour couvrir leurs frais d'exploitation, et, en particulier, pour assurer le service de leur dette.

Le sort du secteur de la viande rouge est lié de près au cycle des prix de l'industrie des céréales, car il dépend étroitement des prix des grains de provende. En conséquence, le secteur de la viande rouge n'était pas très rentable au milieu des années 60, lorsque les prix des grains étaient élevés, mais elle a retrouvé sa prospérité à la fin des années 60 et au début des années 70, quand les prix des grains ont baissé, pour connaître ensuite, au milieu des années 70, une autre baisse d'activité marquée par la fermeture de parcs d'engraissement et la réduction du cheptel, quand les ventes et les prix des céréales ont à nouveau augmenté. De 1960 à 1985, ces problèmes de l'industrie ont été aggravés par un grand changement dans les habitudes de consommation. En 1960, la consommation annuelle de boeuf s'élevait à 70 livres par personne, et, comme elle augmentait au même rythme que les revenus, elle a atteint 84 livres par personne en 1970 et 88 livres en 1979. À ce moment, on prévoyait qu'elle atteindrait 100 à 110 livres en 1990. Pourtant, bien que cette échéance approche, la consommation par personne s'est stabilisée aux environs de 85 livres, malgré que les prix du boeuf soient relativement bas; une plus grande sensibilisation aux problèmes de santé et les prix peu élevés des volailles ont eu un grand impact sur la consommation de boeuf en Amérique du Nord. Après avoir connu des difficultés financières pendant un certain nombre d'années, l'industrie du boeuf profite toutefois maintenant de prix relativement fermes dans un marché stable.

L'industrie du porc a également subi des variations importantes, étroitement liées au bas prix des grains de provende et aux différents programmes provinciaux de subventions. La production de porc a augmenté dans l'Ouest de 1969 à 1971, du fait de forts excédents de grains de provende, mais elle a diminué de près de 50 p. 100 en 1972-1973, lorsque les ventes et les prix des grains de provende ont augmenté. Au début des années 80, la production a augmenté dans l'Est du Canada, en particulier au Québec, qui a encouragé la production et favorisé l'intégration verticale de l'industrie. Au même moment, voulant profiter des prix avantageux des grains de provende, les éleveurs de l'Ouest ont eux aussi commencé à accroître leur production. Partout au Canada, l'industrie s'est concentrée: entre 1966 et 1976, le nombre de fermes porcines a diminué de 61 p. 100, lorsque l'industrie a évolué vers une production intensive, ce qui a exigé des investissements importants.

Ces dernières années, l'industrie des céréales et des oléagineux a été au coeur de la crise financière agricole, en partie à cause de l'importance de ce secteur et de sa place dans l'économie, et aussi à cause des subventions versées à leurs producteurs par les États-Unis et la Communauté économique européenne (CEE). Depuis 1960, ce n'est pas la

Chapitre I

Perspective historique de l'agriculture canadienne

A. Bref historique des marchés agricoles

Depuis 1960, les marchés agricoles et les revenus qu'ils procurent ont connu des variations très marquées. La mise en place de structures de commercialisation pour les produits laitiers, les oeufs, la volaille et le porc, ainsi que des changements importants du marché international des céréales et des oléagineux, ont largement contribué à déterminer la structure de l'agriculture canadienne.

Dès les années 20, il existait des offices de commercialisation à l'échelle provinciale, mais, jusqu'au milieu des années 60, le seul organisme national était la Commission canadienne du blé, établie en 1935 pour contrôler les importations de blé, d'avoine et d'orge. Au cours de la période relativement courte allant du début des années 60 au début des années 70, les offices provinciaux ont formé un certain nombre d'organismes nationaux afin d'essayer de résoudre les problèmes de surproduction et de concurrence qui menaçaient de faillite certains secteurs. C'est ainsi que virent le jour la Commission canadienne du lait en 1966, l'Office de commercialisation des oeufs en 1972, l'Office de commercialisation du dindon en 1973 et l'Office de commercialisation du poulet en 1978. La création de ces organismes a entraîné une importante rationalisation de la production qui devait assurer des revenus stables à un nombre restreint de producteurs. S'il est vrai que le contrôle de l'offre ne s'est pas réalisé sans problèmes, les formules de détermination des prix qui tiennent compte des frais de production des éleveurs leur ont été d'une grande utilité au fil des ans. Ainsi, la rationalisation des industries du lait et de la volaille au Québec et en Ontario a largement contribué à la stabilité financière de l'ensemble de l'agriculture dans le centre du Canada.

Depuis les années 60, la plupart des autres denrées agricoles, notamment la viande rouge et les céréales, ont connu de fortes fluctuations de la production et des prix. C'est dans ces secteurs que les producteurs ont été le plus sensibles aux difficultés

VI. Le Comité recommande que le gouvernement complète son examen du rôle et du mandat de la Société du crédit agricole et que, pour l'instant, la Société conserve son rôle de prêteur direct. En outre, le Comité recommande que le rôle de la Société du crédit agricole soit élargi pour lui permettre de devenir l'organisme responsable de la distribution des fonds engagés dans le régime d'aide au paiement des intérêts décrit à la p. 84.

VII. Le Comité recommande que le gouvernement assure la mise en oeuvre de programmes d'aide directe et indirecte aux agriculteurs afin de favoriser la mise en place des systèmes d'information pour la gestion agricole qui sont nécessaires à la prise de décisions judicieuses. Le Comité considère qu'il est important pour les emprunteurs de tenir des registres adéquats pouvant être utilisés dans un système d'information de gestion compatible avec les opérations agricoles. En conséquence, le Comité recommande que les organismes prêteurs fédéraux tiennent compte de ces registres au moment de déterminer l'admissibilité des agriculteurs aux programmes de prêts du gouvernement fédéral, qu'il s'agisse de prêts directs ou de garanties de prêts.

VIII. Le Comité recommande que le gouvernement crée un marché secondaire d'hypothèques agricoles et élargisse le mandat de la Société du crédit agricole de sorte qu'elle puisse faire fonction d'assureur des hypothèques agricoles.

IX. Le Comité recommande que le concept de découplage soit analysé à fond et félicite Agriculture Canada d'avoir entrepris une étude de la question. Le Comité reconnaît que le découplage pourrait modifier radicalement l'utilisation des programmes qui constituent le fondement même de la politique agricole canadienne. Le Comité recommande par conséquent que toute réforme liée à la notion de découplage ne soit mise en oeuvre qu'après des consultations approfondies avec tous les intervenants du secteur agricole.

Liste des recommandations

I. Conscient du fait qu'une aide sera nécessaire jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de surplus de grains et que la guerre des prix soit terminée, le Comité recommande le maintien de programmes tels que le Programme spécial canadien pour les grains, de façon à permettre aux producteurs de conserver la part du Canada sur les marchés d'exportation des céréales et à assurer la viabilité de l'industrie céréalière du Canada.

II. Le Comité recommande que les comités d'examen de l'endettement agricole conservent leur rôle de médiateur mais que leur mandat soit élargi de telle sorte:

1. Qu'ils aient le pouvoir de renvoyer des agriculteurs à la Société du crédit agricole pour qu'ils obtiennent de l'aide dans le cadre du programme d'aide au paiement des intérêts (voir la recommandation VI. à la page 74);

2. Qu'ils prennent la décision finale quant à l'admissibilité des agriculteurs à des prestations en vertu du Programme canadien de réorientation des agriculteurs; et

3. Qu'on accorde un certain poids à leurs recommandations au moment de déterminer l'admissibilité des agriculteurs à des programmes sociaux (voir la recommandation IV. à la page 54).

III. Le Comité recommande que les activités des Bureaux d'examen de l'endettement agricole et du Programme canadien de réorientation des agriculteurs fassent l'objet d'examens annuels par Agriculture Canada, afin d'en assurer l'efficacité. De plus, le Comité recommande que les résultats de ces examens soient soumis aux comités compétents de la Chambre des communes et du Sénat.

IV. Le Comité recommande qu'on permette aux agriculteurs de bénéficier, à court terme et sur le même pied que les autres personnes, de la vaste gamme de mesures de soutien du revenu actuellement disponible.

V. Le Comité recommande que, pour le moment, le gouvernement fédéral ne prenne aucun engagement financier à l'égard d'un régime de financement par actions.

Pour assurer la répartition optimale des fonds mis par l'État à la disposition des agriculteurs qui ont besoin d'aide en matière de crédit, il faudrait que ces fonds soient offerts aux seuls emprunteurs qui disposent, relativement à leurs opérations, de données financières adéquates sur lesquelles ils peuvent fonder leurs décisions de gestion. En outre, les garanties gouvernementales qui permettront le développement d'un marché secondaire pour les prêts agricoles devraient être accordées uniquement aux prêteurs dont les méthodes sont appropriées et qui disposent, ou sont en train de se doter, de services de prêts agricoles pourvus du personnel nécessaire.

À l'avenir, le découplage, qui consiste à offrir de l'aide aux agriculteurs sans pour autant influencer sur leurs décisions de production, prendra sans doute de plus en plus d'importance, particulièrement pendant que se poursuivront les discussions sur l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Une politique agricole qui s'attaque aux problèmes à court et à long terme auxquels doivent faire face les agriculteurs doit donner un rôle accru à la Société du crédit agricole. Celle-ci, en plus de continuer à octroyer des prêts aux agriculteurs, pourrait distribuer les sommes engagées dans le cadre d'un régime d'aide au paiement des intérêts et assurer les prêts consentis sur un marché secondaire. De leur côté, les bureaux d'examen de l'endettement agricole pourraient jouer un plus grand rôle en recommandant des agriculteurs aux fins du Programme canadien de réorientation des agriculteurs, ce qui accélérerait le processus d'examen des demandes, et en faisant des recommandations à la Société du crédit agricole concernant l'admissibilité des agriculteurs au régime d'aide au paiement des intérêts. Le Comité est convaincu que la mise en oeuvre d'une telle politique globale en matière d'agriculture permettra le maintien à long terme des fermes familiales.

Le gouvernement consacre chaque année des sommes importantes au secteur agricole dans le cadre de différents programmes de soutien et de crédit. Un programme digne de mention à cet égard est le Programme spécial canadien pour les grains. Conçu pour atténuer les effets de la guerre des subventions que se livrent la Communauté économique européenne et les États-Unis, ce programme a permis de verser 1 milliard de dollars aux producteurs de céréales en 1987 et permettra de verser 1,1 milliard de dollars à un nombre encore plus grand de producteurs en 1988. Des mesures importantes sont également prises pour améliorer la situation financière des agriculteurs en difficultés financières, grâce au processus d'examen de l'endettement agricole. Si un agriculteur décide qu'il ne peut plus demeurer sur la ferme, il peut être recommandé par un bureau d'examen de l'endettement agricole et obtenir ainsi de l'aide en vertu du Programme canadien de réorientation des agriculteurs. Ce programme, qui offre une aide financière ainsi que des services de conseils personnels et professionnels, vise à aider les agriculteurs à faire la transition de l'agriculture à un autre mode de vie. Ces deux programmes sont financés jusqu'en 1991.

Au moment de formuler la politique gouvernementale en matière d'agriculture, il est impératif de tenter d'alléger les tensions à court terme et de régler les problèmes à long terme des agriculteurs. Dans un premier temps, un régime d'aide au paiement des intérêts, qui permettrait la réduction ou la prise en charge des frais d'intérêts des agriculteurs, pourrait constituer une solution adéquate. La Société du crédit agricole pourrait être l'organisme tout indiqué pour distribuer les fonds consacrés à un tel régime. Au moment d'établir l'admissibilité d'un agriculteur, on pourrait donner un certain poids aux recommandations des bureaux d'examen de l'endettement agricole.

À long terme, la mise sur pied, avec l'aide du gouvernement, d'un marché secondaire pour les prêts agricoles permettrait aux prêteurs de consentir aux agriculteurs des prêts à long terme à des taux fixes moins élevés. Comme un tel marché présente moins de risques, un plus grand nombre de prêteurs seraient intéressés à en faire partie, ce qui accroîtrait la concurrence sur le marché des prêts agricoles. La participation du gouvernement pourrait relever de la Société du crédit agricole, qui assurerait, moyennant certains frais, les prêts consentis par des prêteurs reconnus.

Le gouvernement doit allouer des ressources additionnelles et mettre en place des politiques en vue d'aider les agriculteurs à se doter de bons systèmes d'information pour la gestion agricole, dont ils ont besoin pour relever les défis de l'agriculture moderne.

Sommaire

L'industrie agricole et, en particulier, les fermes familiales connaissent l'une des pires crises de leur histoire. La récession, qui s'annonçait courte dans ce secteur, est devenue une grave crise qui a des répercussions économiques, technologiques, sociales et politiques. Bien que la crise influe sur la structure de l'industrie, le Comité croit que les exploitations familiales peuvent y survivre et qu'elles demeureront l'unité de base de la production agricole.

Dans le secteur agricole, cette crise se manifeste par des revenus instables et des dettes qui atteignent des niveaux records. En 1987, le revenu agricole net, qui provient d'une part des opérations agricoles et, d'autre part, de l'appréciation ou de la dépréciation de la valeur du capital agricole, a atteint 5,6 milliards de dollars au Canada, ce qui représente une légère augmentation par rapport au revenu de 5,5 milliards de dollars enregistré en 1986. La plupart des analystes s'entendent pour dire que le revenu agricole est demeuré à ce niveau surtout parce que le gouvernement a versé aux producteurs un montant sans précédent de paiements directs. En effet, ces paiements, à l'exclusion des cotisations des producteurs, ont atteint 2,5 milliards de dollars en 1986, soit 45,7 p. 100 du revenu agricole net.

La même année, la dette agricole atteignait 22,9 milliards de dollars, dont 38,6 p. 100 avaient été contractés auprès des banques à charte et 20,3 p. 100 auprès de la Société du crédit agricole. Selon Agriculture Canada, environ 22 440 agriculteurs, soit 12,5 p. 100 des emprunteurs du secteur agricole, ont connu des difficultés financières en 1987; de ce nombre, 5 900 n'étaient pas viables, 7 280 étaient dans une situation qui s'aggravait, et 9 250 étaient vulnérables sur le plan financier. Le fardeau de cette dette impossible à gérer est tel que certains de ces agriculteurs, ou même tous, pourraient être obligés de quitter le secteur à moins que la politique gouvernementale en matière d'agriculture ne soit modifiée.

Nous remercions également Barbara Reynolds et Jo Oberstar, du Centre d'échanges interparlementaires, qui ont organisé en octobre 1987 une visite à Washington, au cours de laquelle le Comité a pu s'informer de la situation de la politique agricole américaine.

Le président,

Daniel Hays

politiques canadiens pourrait bien être que les entreprises agricoles continuent d'être exploitées par des familles d'agriculteurs et, pour la plupart, de leur appartenir.

Le présent rapport expose les attentes de divers organismes agricoles quant à l'avenir de l'agriculture familiale. Les responsables politiques devraient s'en inspirer pour formuler et définir des objectifs à long terme appropriés pour l'agriculture canadienne, parmi lesquels devrait figurer la préservation de l'exploitation familiale et, aussi souvent que possible, de la propriété familiale des fermes. Celles-ci doivent atteindre un niveau d'efficacité et de compétitivité suffisant pour se maintenir et prospérer, l'aide que leur accorderont les contribuables et les consommateurs étant conforme à la valeur de l'agriculture dans l'ensemble de l'économie.

La forme d'exploitation agricole susceptible de répondre à de telles exigences ne saurait correspondre à un modèle statique. En outre, à mesure qu'apparaissent des unités de production agricole de dimensions plus importantes, il convient d'accorder davantage d'attention à la viabilité des communautés rurales. La formulation d'une politique nationale permettant d'offrir le crédit nécessaire au secteur agricole constitue un grand défi. Cette politique doit être suffisamment souple pour s'adapter aux particularités régionales de l'agriculture canadienne, tout en étant parfaitement équitable à l'égard de tous les secteurs.

Au cours de ses délibérations, le Comité a recueilli de précieux témoignages en rencontrant des agriculteurs, des responsables gouvernementaux, ainsi que des représentants d'organismes gouvernementaux et du milieu universitaire. Il tient à remercier les nombreux témoins qui lui ont fait des exposés détaillés et les auteurs des nombreux mémoires qui lui ont été adressés à la suite des annonces qu'il a publiées en août et en septembre 1987.

Le présent rapport est le fruit des longues heures de travail que lui ont consacrées les membres du Comité et son personnel. Nous tenons à remercier June Dewetring et Jean-Denis Fréchette, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, pour leurs excellents travaux de recherche, Sally Ruthherford pour l'aide qu'elle nous a apportée au début de nos travaux, le greffier du Comité, Andrew Johnson, qui n'a pas ménagé ses efforts, ainsi que Martin Dubé et June Murray pour leur travail de révision.

Avant-propos

Lorsque le Comité s'est réuni pour la première fois afin de décider de la portée de l'étude qu'il allait consacrer à la crise de l'agriculture canadienne, il a constaté que s'il voulait être en mesure de présenter son rapport dans un délai raisonnable, il ne pourrait étudier qu'un seul aspect du problème.

Les membres du Comité ont estimé que le symptôme le plus évident de la crise était le taux élevé d'échecs financiers dans le secteur agricole, et les pertes réelles ou potentielles qu'il entraîne pour les prêteurs dans ce secteur, en particulier pour certains prêteurs du secteur public comme la Société du crédit agricole et l'*Alberta Agriculture Development Corporation*. Pourtant, les problèmes des prêts agricoles ne tiennent pas uniquement à l'octroi du crédit ou à la réalisation des éléments d'actifs sur lesquels les prêts sont garantis. Ils sont davantage liés aux politiques de soutien de l'agriculture en vigueur dans divers autres pays, qui se sont traduites par une déstabilisation du contexte économique international du secteur agricole. Il était donc indispensable de considérer les problèmes d'endettement des agriculteurs dans le contexte plus vaste des problèmes globaux de l'agriculture.

Le Comité est conscient des tensions et des perturbations sociales inacceptables que subissent les familles d'agriculteurs déjà aux prises avec des difficultés financières et celles qui se voient dans l'impossibilité d'y échapper. Les responsables politiques ont le devoir de faire en sorte que ces familles d'agriculteurs puissent surmonter la crise et qu'à l'avenir, l'action des pouvoirs publics limite le risque d'une nouvelle crise du même ordre.

Les autorités canadiennes ont toujours été favorables à l'exploitation agricole familiale, sans que l'on puisse toujours savoir exactement ce qu'impliquait cet appui. Quoi qu'il en soit, elles n'ont jamais assujéti leur action à une limite fondée sur la taille des exploitations agricoles. La population agricole est passée de 11,4 p. 100 de la population canadienne en 1961 à environ 4 p. 100 en 1986. Le seul objectif commun des responsables

B.	Les programmes fédéraux de crédit agricole	53
1.	La Loi sur le crédit agricole	54
2.	La Loi sur le crédit aux syndicats agricoles	55
3.	Les hypothèques à risque partagé	56
4.	Les prêts basés sur les prix des produits	57
5.	La Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative	58
6.	La Banque fédérale de développement	59
7.	Le Programme des obligations pour les petites entreprises	60
CHAPITRE III - La ferme familiale de l'an 2000		
A.	Scénario 1: les tendances actuelles	61
B.	Scénario 2: les perspectives souhaitables	64
CHAPITRE IV - Les prêts agricoles et la politique gouvernementale		
A.	La proposition de financement par actions	67
B.	La Société du crédit agricole	71
C.	L'information de gestion des entreprises agricoles	74
D.	Le marché secondaire des hypothèques agricoles	76
E.	Le découplage	78
ANNEXE A - Tableau		
ANNEXE B - Sommaire des programmes provinciaux de crédit agricole		
ANNEXE C - Liste des témoins		

TABLE DES MATIÈRES

Page	AVANT-PROPOS	xi
	SOMMAIRE	xv
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	xix
	CHAPITRE I - Perspective historique de l'agriculture canadienne	1
	A. Bref historique des marchés agricoles	1
	B. Histoire du crédit agricole	4
	C. Le revenu agricole au Canada: une approche macroéconomique	8
	1. Instabilité des revenus agricoles	9
	2. Changements de la valeur des actifs agricoles	11
	D. La dette agricole au Canada	17
	E. Vue d'ensemble du financement agricole aux États-Unis	22
	1. Les sources de financement agricole aux États-Unis	24
	a. Les banques commerciales agricoles	24
	b. <i>The Farm Credit System</i>	26
	c. <i>The Farmers Home Administration</i>	27
	2. Comparaison de la crise financière agricole aux États-Unis et au Canada	28
	CHAPITRE II - L'aide fédérale à l'agriculture	35
	A. Les programmes fédéraux de soutien à l'agriculture	35
	1. <i>La Loi sur la stabilisation des prix agricoles</i>	35
	2. <i>La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest</i>	37
	3. <i>La Loi sur l'assurance-récolte</i>	39
	4. <i>La Loi sur le transport du grain de l'Ouest</i>	39
	5. <i>La Loi sur l'Office des produits agricoles</i>	40
	6. <i>La Loi sur le paiement anticipé des récoltes</i>	41
	7. <i>La Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies</i>	41
	8. Le Programme de soutien de l'industrie laitière	42
	9. Le Programme d'aide au transport des céréales fourragères	43
	10. Le Programme spécial canadien pour les grains	43
	11. Les Bureaux d'examen de l'endettement agricole	46
	12. Le Programme canadien de réorientation des agriculteurs	49

« Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Fairbairn,

Que, nonobstant l'ordre adopté par le Sénat le 15 décembre 1987, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, autorisé à examiner le financement agricole, soit habilité à présenter son rapport au plus tard le jeudi 28 avril 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Ordres de renvoi

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 6 mai 1987:

«L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Gigantès,

Que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts soit autorisé à examiner le financement agricole afin d'évaluer la gravité des problèmes auxquels l'industrie canadienne de l'agriculture doit actuellement faire face, d'établir dans quelle mesure les politiques et programmes actuels du gouvernement ont réussi à atteindre leurs objectifs, et de présenter des recommandations sur les moyens susceptibles de mieux répondre aux besoins de l'industrie canadienne de l'agriculture; et

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 31 janvier 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 15 décembre 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Lawson,

Que, nonobstant l'ordre adopté par le Sénat le 6 mai 1987, le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, autorisé à examiner le financement agricole, soit habilité à présenter son rapport au plus tard le jeudi 31 mars 1988.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Composition du Comité

L'honorable Daniel Hays, *président*
L'honorable E.W. Barootes, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Argue, c.p.	
Bielish	
Fairbairn	
* MacEachen, c.p. (ou Frith)	
Marchand, c.p.	
* Murray, c.p. (ou Doody)	
Olson, c.p.	
Phillips	
Riel, c.p.	
Rossiter	
Sparrow	
Spivak	

* Membres d'office

Nota: Les honorables sénateurs Lefebvre, Macdonald (*Cap-Breton*) et Sherwood ont aussi participé, à divers moments, aux travaux du comité.

Le greffier du Comité

Andrew N. Johnson

RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément aux ordres de renvoi du mercredi 6 mai 1987, du mardi 15 décembre 1987 et du mardi 22 mars 1988 votre comité a examiné le financement agricole, en évaluant les problèmes actuels et en examinant la politique et les programmes, et soumis son rapport.

Comité sénatorial permanent
de l'agriculture et des forêts

AVRIL 1988

LE FINANCEMENT DE LA FERME FAMILIALE JUSQU'À L'AN 2000

LE SÉNAT DU CANADA



Le 24 novembre 1987
Comité sénatorial
de l'agriculture et des forêts
Présentation au
L'Association des banquiers canadiens
L'ÉVOLUTION DE L'ÉVALUATION AGRICOLE
abc

Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts

AVRIL 1988

La réforme fiscale du ministère des Finances
LE DROIT 13 AOÛT 1987
Les pertes dans l'entreprise agricole

GLOBE AND MAIL Dec 26, 1987
Farmers' paradox: going bust in good times

STAR-PHOENIX Feb. 3, 1988
Loan program
needs review

Farmers in Canada have experienced a very significant change in the financial environment in the past 10 years. During the 1970's, farmers typically experienced strong commodity prices, rapidly rising land values, and a growth oriented agriculture.
by George L. Brinkman*
THE AGRICULTURAL FINANCE PROBLEM IN PERSPECTIVE

LEADER-POST Dec 16, 1988
Farm income to drop

The Guardian Oct 3, 1987
Crisis in agriculture
growing more serious

JUSQU'À L'AN 2000

LA FERME FAMILIALE LE FINANCEMENT DE

REFONTE DU CRÉDIT AGRICOLE
Le problème étape se poursuit

Le 7 octobre 1987
Monsieur,
Je suis heureux de voir qu'il y a intérêt à étudier le problème agricole. Reste à voir si cette étude amènera des changements positifs pour l'agriculteur.

LA TERRE de chez nous
Baisse anticipée du revenu net
des agriculteurs en 1988

STAR-PHOENIX SEPT 19, 1987
Farmers in despair;
expect to leave land

LE SÉNAT DU CANADA



THE WESTERN PRO
Survivors
CROSSFIELD, Alta. (Star)
Frank Murdoch was a keen
ager on his
The Express
a sufficient strategic

NOVEMBRE 1987

Destinataire: COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS
Objet: ÉTUDE SPÉCIALE SUR LE FINANCEMENT AGRICOLE
Date:

MÉMOIRE

INTRODUCTION
This submission is made on behalf of the 130,000 farmer members of Alberta Wheat Pool, Saskatchewan Wheat Pool and Manitoba Pool Elevators through Prairie Pools Inc. (PPI).

LEADER-POST Feb 17 1988
More farmers failing to make payments